

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE HUMANIDADES  
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

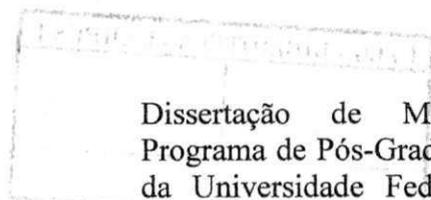
**O selo “Terra Negra Brasil” do Programa Nacional de  
Crédito Fundiário: do sonho da terra à realidade da dívida.**

**VANESSA BELMIRO DOS SANTOS**

**CAMPINA GRANDE/PB  
DEZEMBRO /2013**

**VANESSA BELMIRO DOS SANTOS**

**O selo “Terra Negra Brasil” do Programa Nacional de  
Crédito Fundiário: do sonho da terra à realidade da dívida.**



Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande (PPGCS/UFCG) como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Professora Dra. Mércia Rejane Rangel Batista.

**CAMPINA GRANDE/PB**

**DEZEMBRO /2013**

DIGITALIZAÇÃO:

SISTEMOTECA - UFCG

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFCG

S237s

Santos, Vanessa Belmiro dos.

O selo "Terra Negra Brasil" do programa nacional de crédito fundiário do sonho da terra à realidade da dívida / Vanessa Belmiro dos Santos. - Campina Grande, 2013.

169 f. : il. Color.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades.

"Orientação: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mércia Rejane Rangel Batista".

Referências.

1. Reforma Agrária. 2. Crédito Fundiário. 3. Comunidades Negras Rurais. I. Batista, Mércia Rejane Rangel. II. Título.

CDU 332.021.8-054(043)

**VANESSA BELMIRO DOS SANTOS**

**O selo “Terra Negra Brasil” do Programa Nacional de  
Crédito Fundiário: do sonho da terra à realidade da dívida.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências  
Sociais da Universidade Federal de Campina Grande em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Profa. Dra. Mércia Rejane Rangel Batista**  
**Orientadora**

---

**Profa. Dra. Ramonildes Alves Gomes**  
**Membro Interno**

---

**Prof. Dr. José Gabriel Silveira Corrêa**  
**Membro Externo**

## DEDICATÓRIA

À todos que acreditam que liberdade é ter terra para viver e trabalhar;  
Que um país igualitário é aquele em que todo cidadão tem um chão pra semear seus  
sonhos. Sejam eles quais for.

Ao povo de Damásio, Guimarães, Maranhão- Brasil.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, antes de tudo, a DEUS! Pelo dom da vida. Por sua Graça, Misericórdia e Amor.

Agradeço ao meu companheiro de tantas caminhadas, Ronaldo Laurentino de Sales Junior. Você é muito especial para mim!

Agradeço aos meus amados pais, Anacreon e Verônica, a minha irmã Valeska e Ana Valentina, minha sobrinha: Vocês são a razão de eu querer ser uma pessoa melhor.

Agradeço a todos os amigos e familiares que antecedem essa caminhada, que se alegraram ainda na seleção do mestrado. Agradeço também aos amigos com quem tive o prazer de conviver durante o curso. Aprendi muito com vocês!

Agradeço aos professores e amigos: Vanderlan Silva, Aldenor Gomes, Roseli Corteletti, Lemuel Guerra, Roberto Veras, Jesus Izquierdo, Gonzalo Rojas, assim como aos que não tive a oportunidade de ser aluna, mas que aprendi a admirar como Marilda Menezes, Edgard Afonso Malagodi, José Gabriel Corrêa, Luis Henrique Cunha e Elizabeth Lima. Todos vocês são incrivelmente competentes!

Agradeço em especial à professora e amiga, Ramonildes Alves Gomes, pelas instruções e pelo carinho.

Agradeço aos professores da Universidade Federal do Maranhão, Maristela Andrade e Benedito de Sousa Filho que nos acolheram de forma tão carinhosa durante a pesquisa de campo.

E, por fim, mas não menos especial, agradeço a minha querida orientadora e amiga, professora Mércia Rejane Rangel Batista, por ter sido de uma competência e compreensão única comigo, em todos os momentos, ajudando-me em todos os aspectos, desde os momentos de angústia e indefinições que permeavam o objeto de pesquisa, até nas conversas de apoio e incentivo. Guardo você em meu coração!

Para realização deste trabalho, foi necessário o apoio emocional e intelectual de todos aqui citados. Porém, foi imprescindível também o apoio financeiro, por isso agradeço a CAPES pela bolsa concedida durante a realização do curso.

## RESUMO

Nos primeiros anos do século XXI, houve no Brasil a implantação de diversos projetos voltados à resolução da questão agrária, no sentido de promover um tipo de reforma na estrutura fundiária que viabilizasse o acesso à terra de trabalhadores rurais que protestavam contra o latifúndio. Com a proposta de eliminar de vez os conflitos agrários vivenciados nas décadas passadas foi elaborado um Modelo de Reforma Agrária de Mercado (MRAM), fruto da parceria celebrada entre o Estado e o Banco Mundial, que tinha por meta promover um tipo de reforma agrária através do financiamento de terras para os pequenos produtores rurais. Sob esta direção, durante o mandato do Governo FHC (1995-2002), foram criados diversos programas, dentre eles Reforma Agrária Solidária do Projeto Piloto São José (PSJ), no Ceará, o Projeto-Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza (ou Cédula da Terra PCT), o Banco da Terra, e o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (2000-2002). No ano de 2003, o Governo Lula (2002-2010), deu continuidade à proposta criando o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), como complemento a outras ações com vistas à reforma agrária. No âmbito do PNCF está o selo Terra Negra Brasil (TNB), que tem por objetivo financiar terras para comunidades negras rurais. É na comunidade quilombola de Damásio, localizada no município de Guimarães, na Baixada Maranhense, que se tem vivenciado a primeira experiência de implantação do TNB e onde buscamos informações que indiquem os resultados desta política pública que se propõe a promover a igualdade racial no campo.

**Palavras-chave:** Reforma Agrária; Crédito Fundiário; Comunidades Negras Rurais.

## ABSTRACT

In the early years of the century, Brazil was in the implementation of several projects aimed at the resolution of the agrarian question, to promote a type of Land Reform in the structure that enables creation of access to land for rural workers protesting against landlordism. With the proposed elimination of the once agrarian conflicts experienced in the past decades a Pattern of Land Reform Market (MRAM), born of a partnership agreement between the State and the World Bank, which had the goal to promote a kind of agrarian reform by funding land to small farmers. Under this direction, during the tenure of the Government Cardoso (1995-2002), several programs were created, among them the Partnership for Agrarian Reform Pilot Project St. Joseph (PSJ), in Ceará, the Pilot Project for Agrarian Reform and Poverty Alleviation (or Cedula da Terra PCT), the Land Bank (Banco da Terra), Land Credit and the Rural Poverty (2000-2002). In 2003, Lula's government (2002-2010), continued the proposal creating the National Land Credit Program (PNCF) in addition to other actions with a view to agrarian reform. Under the PNCF's Black Earth Brazil (TNB) Seal, which aims to finance land for rural black communities. Is the black community Damasio, located in the municipality of Guimarães, the low lands who have experienced their first experience of deploying and BEB where we seek information indicating the results of this public policy that aims to promote racial equality in the field.

**Key-words:** Land Reform, Land Credit, Rural Black Communities

## LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1: Exportações da Colônia	22
Figura 2: Quadro comparativo Crédito Fundiário	41
Figura 3: Gráfico da Luta pela Terra Governo FHC e LULA	44
Figura 4 e 5: Teatro Experimental Negro (TEN)	55
Figura 6: Ato Público do MNU	57
Figura 7: Mapa por regiões do Maranhão	77
Figura 8: Quadro do PNCF no Maranhão	78
Figura 9: Titulação de Comunidades quilombolas no Maranhão	90
Figura 10: Mapa de localização de Guimarães/MA	91

## LISTA DE SIGLAS

- ADCT-** Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- ATER-** Assistência Técnica de Extensão Rural
- BIRD-** Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/ Banco Mundial
- BID-** Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CONTAG-** Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- CPR-** Combate a Pobreza Rural
- CPT-** Comissão Pastoral da Terra
- FETAG-** Federação Estadual dos Trabalhadores na Agricultura
- FETAEMA-** Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Maranhão
- IBGE-** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IBRA-** Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
- INCRA-** Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- INDA-** Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
- MST-** Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
- MDA-** Ministério de Desenvolvimento Agrário
- MNU-** Movimento Negro Unificado
- MRAM-** Modelo de Reforma Agrária de Mercado
- MST-** Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
- NEN-** Núcleo de Estudos Negros
- ONG-** Organização Não Governamental
- ONU-** Organização das Nações Unidas
- PNCF-** Programa Nacional de Crédito Fundiário
- PNRA-** Plano Nacional de Reforma Agrária
- RTID-** Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
- SEPPIR-** Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
- SIC-** Subproduto de Infraestrutura Comunitária
- SRA-** Secretaria de Reordenamento Agrário
- TEN-** Teatro Experimental Negro
- TNB-** Terra Negra Brasil
- UTE-** Unidade Técnica Estadual

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO I: O ESPAÇO AGRÁRIO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES</b>	<b>16</b>
1.1. Da Colônia portuguesa à República: Um balanço das imposições e condicionantes para se acessar a terra no Brasil.	16
1.2. Reforma Agrária no Brasil: do Estatuto da Terra à Reforma Agrária de Mercado (RAM).	32
1.3. As propostas da RAM no Governo de Fernando Henrique Cardoso	38
1.4. O Programa Nacional de Crédito Fundiário no Governo Luiz Inácio Lula da Silva.	41
<b>CAPÍTULO II: O SELO “TERRA NEGRA BRASIL”: UMA TERRA GARANTIDA PELA COR</b>	<b>46</b>
2.1. Relações Raciais no Brasil e Políticas Públicas.	46
2.1.1 A raça como atributo político de cidadania	53
2.1.2 Os quilombolas: particularidades de uma condição étnica e camponesa	60
2.2 O selo TNB: Política Pública para negros sem terra?	68
2.2.1 Concebendo uma política: a parceria entre o MDA e o Núcleo de Estudos Negros.	71
<b>CAPÍTULO III: A EXPERIÊNCIA PILOTO DO SELO TERRA NEGRA BRASIL NO ESTADO DO MARANHÃO.</b>	<b>75</b>
3.1 O PNCF no Maranhão.	76
3.2 O Movimento Negro no Maranhão	81
3.3 O Quilombo de Damásio	90
3.4 Para além do Maranhão: desdobramentos posteriores do selo “Terra Negra Brasil”.	99
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>100</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>103</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>110</b>

## INTRODUÇÃO

O objetivo desse trabalho é partindo de uma discussão sobre os elementos históricos que conformaram o acesso a terra no Brasil, com ênfase no elemento racial, procurar investigar como uma política pública se fez em torno da ‘distribuição da terra’ aos negros, que não sendo quilombolas estão no campo.

Entendendo as ações de políticas públicas como o resultado da capacidade de um Estado de resolver problemas públicos, partiremos para uma investigação sobre a construção do selo Terra Negra Brasil, do Programa Nacional de Crédito Fundiário, que busca incluir em suas ações de financiamento para compra de terras, famílias negras rurais não quilombolas.

Contudo, como se pode depreender, estamos num campo teórico que implica em várias questões, o que nos vai obrigar a fazer percursos distintos e realizar algumas escolhas. Ao mesmo tempo em que precisamos enfrentar o desafio de num escopo mais sociológico incorporar a história, precisamos deixar claro que só o vamos fazer na medida das nossas condições e possibilidades. Precisamos visitar a longa história brasileira, buscando situar a estrutura agrária, a reivindicação dos movimentos camponeses por uma Reforma Agrária e a comercialização das terras, pela chamada Reforma Agrária de Mercado (RAM). Pois o que nos move é a curiosidade de entender e problematizar as iniciativas do Estado em mercantilizar a terra incluindo em suas ações a comunidade negra rural enquanto público alvo de suas políticas.

Interessa-nos aqui não apenas reconstituir e comparar distintas formas de ocupação da terra ao longo de um período, mas também, partindo dos materiais que foram consultados (leituras de historiadores especialmente) investigar as circunstâncias, os mecanismos sociais e políticos que condicionaram o cenário no qual se instituiu a disputa pela terra. É claro que, num certo patamar de compreensão, podemos resumir a história do Brasil (de 1500 até a década de 1980) a uma longa e dolorosa disputa de acesso à terra, dentro da qual a situação dos negros sempre se mostrou distinta dos outros grupos racial e etnicamente distintos. Contudo, ao se colocar o esforço de refletir sobre um Programa – Programa Nacional de Crédito Fundiário- (PNCF), queremos compreender quais são os cenários que tornaram possível tais enunciações.

Destacamos que quando mencionamos Estado, reconhecemos inicialmente seu conceito moderno, de Estado-nação moderno, majorado pela Revolução Francesa que ligou a história do Estado à do nacionalismo. Desde seu início, a construção de uma nação- um termo gentil para a homogeneização cultural e ideológica da população de um país- tornou-se uma das metas, declarada ou não, do Estado moderno. Essa visão eurocêntrica possui um caráter iniciador e protetor das instituições ditas modernas associadas ao capitalismo industrial. É claro que nós reconhecemos que a hegemonia desse conceito europeu foi amplamente difundida em nome da “democracia” e da modernidade nos países colonizados do Terceiro Mundo. Mas consideraremos o conceito mais amplo e atual de Estado, não apenas como regulador da vida social, mas, um sistema social composto por diversos atores, por exemplo, a sociedade civil, que tem um papel fundamental na formulação das políticas públicas.

Pensar nesse contexto implica em discutir como a terra vai se constituindo desde o início da formação da sociedade brasileira como uma prerrogativa de classe. Para isso, ao recuperarmos a histórica da colonização, e depois do processo de independência, quer nos parecer que muito das disputas e dispositivos que se fizeram presentes em termos de fixação dos contingentes humanos dependeram dos mecanismos de acesso à terra. Abordaremos a questão da terra não apenas como espaço de disputas entre uma classe dominante e uma classe dominada, mas principalmente o elemento racial envolvido neste contexto, pois o consideramos extremamente relevante enquanto participante no processo constitutivo daquilo que podemos chamar de nação brasileira, por isso não pode deixar de ser destacado.

Alguns estudiosos<sup>1</sup> do tema afirmam que a questão agrária brasileira possui uma dinâmica histórica e social destacada pela propriedade fundiária e que está acentuadamente concentrada nas mãos de uma minoria, tendo uma relação direta com a situação de pobreza da sua população rural. Percebemos que mesmo com as diversas tentativas de regularização desse espaço fundiário, através de dispositivos legais como a Lei de Terras (1850) e o Estatuto da Terra (1964), pouco se avançou no sentido de reorganização fundiária no país.

Nesse contexto, tentaremos compreender - através de uma recuperação histórica - como a população negra (escrava e posteriormente livre) não foi considerada pelo Estado no acesso a terra. Podemos reconhecer que ao longo de séculos, os negros, que aqui chegaram enquanto escravos, e que posteriormente obtiveram a liberdade, não foram considerados aptos

---

<sup>1</sup> Ângela Kageyama cita Alberto Passos Guimarães, Ignácio Rangel, Caio Prado Junior, dentre outros . A questão agrária brasileira: interpretações clássicas. Ensaio e debates. Set-Dez 1993.

de se fazer detentores de direitos a terra, mas lembrando que compõem uma minoria com relação ao acesso a terra. Por outro lado, podemos dizer que essa situação não se fez exclusivamente pelo elemento racial, pois os brancos pobres também permaneceram excluídos de tal investida. Nos últimos vinte anos, os descendentes de africanos, em todo o território nacional, organizados em associações quilombolas, reivindicam o direito à permanência e ao reconhecimento legal de posse das terras ocupadas e cultivadas para moradia e sustento, bem como o livre exercício de suas práticas, crenças e valores considerados em sua especificidade. Tal mobilização foi possibilitada graças a inclusão na Constituição Federal de 1988, através do artigo 68, do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Contudo, anos mais tarde, o governo brasileiro, sob a influência do projeto neoliberal de mercado, abriu as portas para agências internacionais de financiamento para tratar da questão da reforma agrária, sob novos enfoques: através de crédito fundiário, ou seja, pela compra e venda de terras para agricultores. Esta nova abordagem sobre a questão fundiária brasileira dividiu opiniões, e provocou muitos debates sobre o assunto nos meios acadêmicos e nos espaços de mobilizações sociais.

Nesse sentido, ao enfrentar o esforço de pesquisa em torno do Crédito Fundiário, nós vamos tentar entender de que forma o Estado se propôs a responder a uma demanda de um grupo (comunidades negras rurais não quilombolas) a partir da intervenção do chamado terceiro setor, no caso aqui, do Núcleo de Estudos Negros (NEN). Mais especificamente, quando nos debruçamos sobre o PNCF, nos deparamos com uma das linhas de atuação (linha de crédito) deste Programa, o selo Terra Negra Brasil, que se propõe a combater a pobreza rural e, mais especificamente, dos negros que, estando no campo, e não sendo quilombola, almejem obter terra na qual possam desenvolver atividades agrícolas.

O selo Terra Negra Brasil foi implantado no estado do Maranhão, entre os anos de 2005-2006. Na tentativa de ampliar suas ações em todo o país, diversos profissionais que tinham familiaridade com o tema foram convidados a participarem como colaboradores estaduais. Nesse contexto, no ano de 2010 fui contatada pelo NEN para buscar possíveis beneficiários para o Programa, no caso comunidades negras rurais não quilombolas no estado da Paraíba. O processo de compreensão e treinamento sobre o Programa se deu através de encontros e oficinas, realizados nos estados do Rio Grande do Norte e de Santa Catarina, promovidos pelo Governo Federal, ainda naquele ano.

Esse contexto motivou a pesquisa, em que se buscou analisar como esse processo se materializou, onde o recorte territorial proposto se justifica, pelo fato da comunidade de Damásio, localizada no município de Guimarães, Baixada Maranhense, ser a única área onde foi instituído o programa.

A organização deste trabalho consiste em três partes, divididas da seguinte forma:

O primeiro capítulo intitulado *O Espaço Agrário brasileiro e as Políticas de Reforma Agrária: algumas considerações* fundamenta-se nas reflexões sobre a questão agrária brasileira, a proposta de Reforma Agrária, evidenciada pelas organizações sociais durante o regime militar, e a notícia da Reforma Agrária de Mercado (RAM) implementada no governo de FHC.

Utilizando da contribuição da história, apresentam-se e discutem-se preliminarmente os principais elementos que se articularam para gerar as bases para o estabelecimento da estrutura e organização do espaço agrário no Brasil. Destacaremos as condições que regularam o acesso à terra e como estas orientaram o processo da apropriação privada das terras livres em muitas poucas mãos. Veremos mais adiante o processo de reivindicação dos movimentos do campo por uma Reforma Agrária e os instrumentos legais criados pelo Estado em resposta aos protestos do povo. Observaremos ainda o processo de implementação da chamada Reforma Agrária de Mercado (RAM) impulsionada pelo Banco Mundial durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, e posteriormente mantida pelo Governo Luiz Inácio Lula da Silva.

No segundo capítulo, *O Selo Terra Negra Brasil: uma terra garantida pela cor* apresentaremos estudos e pesquisas sobre a questão racial no Brasil, o processo de mobilização política das organizações do movimento negro, a evolução dos direitos da população negra no país, iniciado ainda na Constituição Federal de 1988, através do ADCT 68, que garante a propriedade definitiva das comunidades quilombolas. Entretanto a proposta desta parte é apresentar o selo Terra Negra Brasil (TNB), como proposta de financiamento de terras para a população negra rural não quilombola, fruto da parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Núcleo Estudos Negros (NEN), entidade do movimento negro de Santa Catarina, idealizadora do TNB.

Finalmente, no terceiro e último capítulo, *A Experiência piloto do selo Terra Negra Brasil no Estado do Maranhão*, constitui uma análise atual do TNB/ PNCF no Maranhão, especificamente, onde são interpretados os dados da pesquisa de campo, com base nas entrevistas que serviram para a compreensão das expectativas dos atores envolvidos no

processo, desde o governo Estadual, passando por uma organização do Movimento Negro, o Centro de Cultura Negra (CCN), até chegar à comunidade de Damásio, através de uma Associação constituída por jovens da comunidade. Na experiência vivenciada pelos jovens quilombolas da comunidade, tentaremos apresentar como foi desenvolvido o processo de escolha e de organização dessa comunidade e a atual situação em relação à implementação do TNB.

O levantamento de dados primários foi realizado entre o período de Janeiro à Dezembro de 2012, através das leituras relacionadas com o tema. As informações foram coletadas por meio de entrevistas, realizadas em Janeiro de 2013, que foram orientadas pelo Roteiro de Entrevista apresentado em anexo. Além desses roteiros, foram considerados os diálogos e o registro fotográficos com o intuito de documentar e enriquecer os momentos importantes do pequeno trabalho de campo.

## CAPÍTULO 1

### O ESPAÇO AGRÁRIO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.

No presente capítulo pretendemos analisar o processo de distribuição de terra no Brasil, a partir da colonização europeia, e os embates econômicos, sociais e políticos ocorridos a partir deste evento. Veremos como os acontecimentos posteriores levaram o Estado brasileiro a criar alguns instrumentos legais para garantir a permanência da posse das terras nas mãos da elite. No século XX, veremos que alguns fatos históricos foram relevantes, como a redemocratização, pós-regime militar, com a evolução da participação da sociedade civil nas discussões e decisões políticas. A terra agora teria uma função social e a proposta de uma Reforma Agrária começa a compor a pauta de reivindicações de organizações populares. Entretanto, mesmo com algumas garantias constitucionais, assistiremos o Estado tratar a terra como um bem a ser adquirido através da compra/venda, sugerindo uma Reforma Agrária de Mercado. Essa iniciativa representou a abertura econômica e política do país ao projeto neoliberal, de privatização dos bens públicos, acarretando graves consequências para a sociedade, sobretudo à parte excluída do acesso à terra, pois agora deveria comprá-la e não mais recebê-la por direito. Enfim, utilizando da dimensão tempo, faremos uma breve viagem ao passado, a fim de compreender quais atores estiverem presentes e ausentes nos processos decisórios que envolvem a questão agrária brasileira.

#### **1.1 Da Colônia portuguesa à República: Um balanço das imposições e condicionantes para se acessar a terra no Brasil.**

Considerando “terra” como um espaço que possui uma multiplicidade de significações, aborda-se esta categoria enquanto elemento fundamental para a compreensão das condições estruturantes das desigualdades sociais no país. A terra aqui não é considerada apenas como espaço físico da natureza, onde se produz matéria prima, mas enquanto espaço social que envolve conflitos de interesses capazes de instituir modelos de vida e de produção, e que dão origem a categorias e ressignificações surgidas de acordo com os contextos históricos que a envolvem.

A terra no modelo de produção capitalista, apresenta-se enquanto espaço de produção, e de reprodução de vida, de status, e de poder. O domínio privado da terra funda-se nas disputas pela apropriação privada de valores sociais. Desta maneira, trabalharemos a terra enquanto ambiente turbulento de interesses, mas que traz em seu bojo questões objetivas e subjetivas, dentre elas a que nos interessa, o acesso à terra para a população negra, e o significado de pertencer e de possuir uma terra.

Antes de analisarmos o processo de construção de políticas públicas de acesso à terra elaborada, especificamente, para a população negra brasileira, faz-se necessário que retomemos o conjunto de tentativas de apropriação territorial que se fez presente na história agrária brasileira.

Desde seu “descobrimento”, as terras brasileiras foram confiadas a indivíduos de destaque em Portugal, que estivessem disponíveis para povoá-las e servir de apoio à exploração econômica e de resistência a ataques estrangeiros. No início do século XVI, D. João III, monarca de Portugal, tratou de adotar providências que marcariam oficialmente a ocupação das terras com o início do processo de colonização. Sob a tutela da Colônia, as pessoas que fossem cristãs e tivessem condições de conquistar e explorar as terras eram nomeadas pelo capitão-mor Martim Afonso de Sousa, designado para acompanhar o processo de povoamento e colonização.

Para efetivação do processo de ocupação e usufruto das terras, realizou-se a exploração dos recursos naturais aqui encontrados, e que se apresentariam como demanda no mercado europeu. Neste período,

Dominava uma economia baseada no escambo, formando-se uma colônia de exploração em que o colonizador não se interessava pela apropriação individual da terra, então sem grande valor, nem pensava em se fixar na Colônia, mas apenas em arregimentar alguns braços para a coleta dos produtos de valor comercial (ANDRADE, 2007, p.39).

Após um período de reconhecimento territorial e da prática das atividades extrativistas, a produção açucareira revelou-se como atividade econômica mais rentável, uma vez que já apresentara êxito em outras experiências de possessões coloniais portuguesas. Para desenvolvê-la por aqui, a princípio, utilizou-se como mão de obra a população indígena nativa, que era convencida a trabalhar em troca de vantagens, sendo posteriormente substituída pela mão de obra negra trazida cativa da África.

O primeiro sistema adotado para a ocupação de terras na nova colônia foi o das Capitânicas Hereditárias que consistia na divisão da área litorânea brasileira em 12 (doze)

partes lineares e que tinham como limite de extensão a linha imaginária determinada pelo Tratado de Tordesilhas. Para tal foi designado um grupo de pessoas de posição social elevada, embora não integrasse a alta nobreza, os Donatários, que possuíam grandes regalias e privilégios para implantar engenhos e moendas, construir vilas, receber metade do dízimo dos pescados, escravizar indígenas, embora assumissem a responsabilidade por todos os gastos referentes a esses poderes. Como garantia desse contrato, recebiam do rei uma *Carta de Doação*, que definia os seus direitos sobre os lotes de terra recebidos, e o *Foral*, que garantia os direitos que a Coroa manteria sobre a Colônia e a forma como os exerceria.

Definidos os papéis de cada um no processo de estabelecimento das terras, cabia agora desenvolver as bases produtivas e as instituições, o que definia o caráter mercantil da economia colonial. Todavia, segundo SILVA (1996, p.32), o regime das capitanias hereditárias não deixou marcas profundas na estrutura da ocupação do solo colonial, visto que promover a colonização e o povoamento da terra recém-descoberta eram atividades demasiado complexas para simples particulares, mesmo que fidalgos, funcionários reais ou ricos comerciantes. Em 1549, após a instalação do Governo Geral da colônia, as capitanias hereditárias foram substituídas pelas Capitanias da Coroa.

A primeira forma assumida como ordenamento jurídico das terras brasileiras foi o Regime de Concessão de Sesmarias. Contudo, não representou o resultado de um processo interno de evolução de formas anteriores de apropriação, pois não existia, mas da transposição de um instituto jurídico já existente em Portugal desde 1375 para as terras descobertas. Para muitos especialistas no tema, fica claro que a Coroa portuguesa ao adaptar esse instituto jurídico não procurou dar o mínimo de racionalidade à legislação de terras, como também não definiu uma estratégia única de ocupação do território com objetivos claros e precisos. Aparentemente, a Coroa improvisou ou transplantou um sistema que lhe era familiar para observar, posteriormente, seus efeitos. Até porque não se tinha noção do tamanho do território descoberto e também devido à escassez da população portuguesa, o que implicava numa equação de difícil resolução.

Até o final do século XVII, as doações das sesmarias eram regidas exclusivamente pelas Ordenações do Reino: Ordenações Afonsinas (1446-1521), Ordenações Manuelinas (1521-1603) e Ordenações Filipinas (1603-1830). É somente a partir da última década do século XVII que surgiram normas reguladoras: decretos, preceitos, forais, estatutos, resoluções, portarias, cartas-patentes, cartas de lei, cartas régias, alvarás, avisos, disposições, ordens provisões etc. Implantou-se uma heterogênea e conflitiva legislação sobre concessões

de terras com a intenção de corrigir erros e situações criadas pelo descumprimento de atos anteriores (GUIMARÃES *apud* GERMANI, 2006, p. 124).

Por seu turno, a Lei de Sesmarias consistia na concessão de terras por tempo determinado a “proprietários”<sup>2</sup> que estavam obrigados a nelas trabalhar, pagando à coroa a sexta parte da obtenção da produção agrícola, chamada “sesma”. As sesmarias, nada mais eram do que terras sujeitas a uma obrigação de cultivo, reconhecendo-se agora o direito de posse, limitado a essa obrigação. O proprietário tinha sobre a terra não um direito real pleno, à semelhança do direito de propriedade atual, mas se limitando pela servidão pessoal que lhe era imposta de cultivar a terra.

O sesmarialismo colonial tinha como características a gratuidade e a condicionalidade da doação. A gratuidade devia-se ao Estatuto do Solo Colonial, que seria a transposição para o novo território das normas reguladoras da propriedade da terra já existente em Portugal, e que pertencia à Coroa, estando sob a jurisdição espiritual da Ordem de Cristo. Rezavam as ordenações que as concessões de terra deviam ser feitas gratuitamente, apenas sujeitas ao pagamento do dízimo à Deus, para a propagação da fé, que de resto era pago por todos os cristãos, inclusive os não proprietários. “A condicionalidade estava expressa na cláusula de aproveitamento. As terras eram dadas com a condição de serem aproveitadas num certo prazo de tempo, caso contrário, como em Portugal volviam ao senhor de origem, a Coroa” (SILVA, 1996, p. 41).

Percebemos que desde a implantação do regime das Sesmarias, entre outros caminhos para defender os privilégios daqueles que a possuíam, a terra passou de um meio de se produzir riquezas para se transformar no próprio bem de riqueza, tornando-se um constante cenário de movimentos de luta e reivindicações. Os atores sociais envolvidos nesse processo foram desde pequenos moradores que não conseguiram o acesso à terra através do regime de Sesmarias até alguns indígenas e os negros escravos que nela produziam.

Em 1549 com a instalação do Governo Geral no Brasil, cuja finalidade era de estabelecer uma representação do rei português no país com a função de administrar a colônia, objetivou-se uniformizar a administração do território, submetendo os donatários a uma autoridade superior com sede no Brasil, regime este que perdurou até 1808, com a chegada da família real ao Brasil. A concessão das Sesmarias passou a ser privilégio exclusivo do

---

<sup>2</sup> É importante destacar que o termo “proprietário” aqui utilizado não significa uma condição legal sobre determinada propriedade, mas de ocupante da terra a partir de uma concessão real.

Governador Geral que em nome do Rei, e não mais dos donatários, determinava quem teria capacidade para administrar as terras, provocando uma significativa alteração na forma de distribuição de terras baseado em uma política marcada pelos favoritismos.

É importante justificar que, ainda que possa parecer uma recuperação muito alentada, porque implica num período histórico muito longo, acreditamos que se torna importante demonstrar que desde o início da colonização o poder da Coroa se fez claramente em torno da concessão de terra. Este poder vai ser sempre muito destacado, pois a terra abundava nessas regiões brasileiras, e mesmo assim, parecia um bem raro.

Observamos que no regime de doação de terras baseada na condição social daquele que a recebia, ou seja, as concessões, na forma da lei, estavam limitadas à capacidade de exploração de cada indivíduo. Existiam também outros mecanismos para impedir a fragmentação da sesmária, como no caso da instituição do morgadio (extinto no século XIX), regime que destinava ao primogênito, de forma inalienável e indivisível, a herança dos bens de um fazendeiro. Após este período, o mecanismo utilizado foi o dos matrimônios intra-familiares e a posse de terra indivisa, em comum entre herdeiros.

Os produtores negros, ainda escravos nesse período, cumpriam com suas obrigações de servir aos seus senhores, como principal mão de obra no campo, no sistema plantation, e nas suas casas, nas atividades domésticas, além de serem recrutados para defender as terras de ocupações alheias. Mesmo com a responsabilidade dos senhores com a manutenção de seus escravos, os negros praticavam a atividade agrícola de subsistência. Em seu livro “Agricultura, escravidão e capitalismo” *Ciro Flamarion Cardoso* apresenta duas modalidades dessa situação: a economia independente de subsistência que os negros fugidos organizavam nos quilombos, e os pequenos lotes de terra concedidos em usufruto, nas fazendas, aos escravos não domésticos, criando uma espécie de mosaico camponês/escravo. Desta maneira o autor defende o polêmico conceito de “brecha camponesa”, afirmando a existência de brechas ou espaços legalmente conferidos para as atividades econômicas autônomas dos escravos por seus senhores.

No escravismo, como em qualquer regime econômico-social, se estabelece entre a classe dominante e a classe explorada um acordo contratual- legal ou consuetudinário- que garante para a classe dominada, pelo menos de fato, certos direitos cuja infração traz consigo o perigo de alguma forma de rebelião. Para o escravo, a margem de autonomia representada pela possibilidade de dispor de uma economia própria era muito importante econômica e psicologicamente. Na consciência social dos amos escravistas, porém, a atribuição de parcelas de terra e do tempo para cultivá-las era percebida como uma concessão revogável, destinada a ligar o escravo à fazenda e evitar a fuga (*CARDOSO, 2009, p. 102*).

No entanto, ainda que existissem tais brechas, via de regra, não foi dada aos negros escravos a oportunidade de possuírem oficialmente as terras nas quais produziam. Mesmo com o processo formal de obtenção de sesmarias, onde o emprego útil da terra era a base da sua legitimação, tais direitos não se estendiam a todos.

No início do século XVIII a colônia passou por mudanças significativas como o crescimento populacional, territorial e econômico fazendo com que a metrópole a olhasse de forma diferenciada. Parte desse crescimento se deu devido a descoberta do desenvolvimento da mineração. As primeiras minas de ouro foram localizadas na região de Minas Gerais. O centro econômico desloca-se então para a região sudeste, mas a mão de obra assim como nos engenhos, continuava sendo constituída por escravos negros. As minas correspondiam ao local no qual os negros escravos eram mais vigiados por seus senhores, que visavam evitar o contrabando de ouro. Abaixo podemos acompanhar o aumento da economia mineradora, em relação às outras atividades, na primeira metade do século:

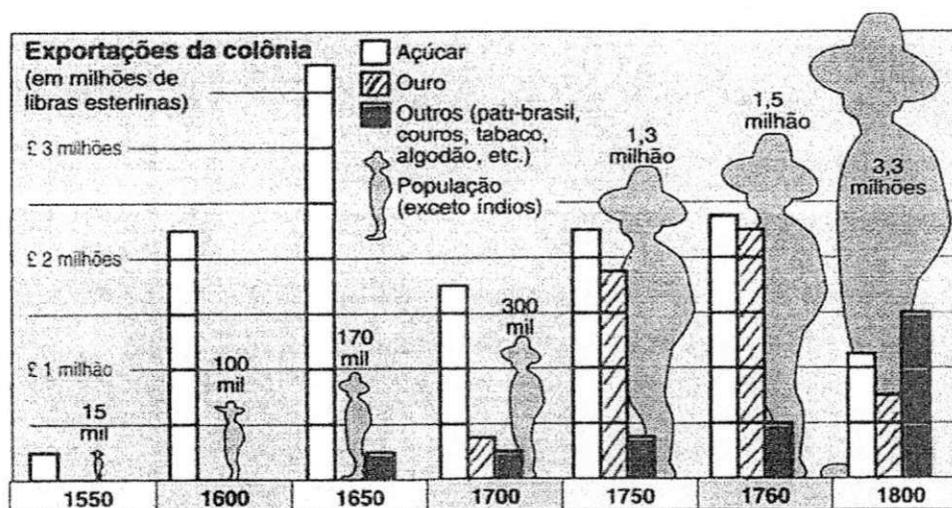


Figura: Exportações da Colônia (Fonte: [http://historia.ricafonte.com/textos/Historia\\_Brasil/Colonia](http://historia.ricafonte.com/textos/Historia_Brasil/Colonia))

Além da vigilância permanente, o trabalho escravo realizado na mineração apresentava péssimas condições. Muitos escravos não suportavam mais do que cinco anos nessa atividade; e rotineiramente aconteciam mortes prematuras relacionadas às condições de trabalho insalubre e aos acidentes de trabalho. Dessa forma, os negros escravos eram obrigados a trabalhar sob o risco de morrer em soterramento ou afogamento causado pelo rompimento das barragens de contenção das minas (esse era o acidente de trabalho mais comum nas minas e que mais vitimava os escravos). Além disso, exerciam o trabalho sob péssimas condições de salubridade, pois ficavam dentro da água por muito tempo expostos a baixas temperaturas, enquanto outros ficavam muito tempo dentro das minas, nas cavernas

onde estavam sujeitos à baixa umidade e à falta de oxigênio. Além das péssimas condições de trabalho, os negros escravizados enfrentavam fome e sucumbiam à proliferação de várias doenças, ocasionando um grande número de óbitos.

Após o período de exploração de minérios no Brasil, houve uma retomada da agricultura devido ao processo de abertura de novas oportunidades para os produtos coloniais no mercado internacional. O aproveitamento de algodão como matéria prima para a indústria têxtil foi um desses produtos. Por questões óbvias não precisamos mencionar que o trabalho escravo permaneceu como mão de obra principal utilizada durante esse processo. Houve um retorno da população às regiões litorâneas, pontos de embarque dos produtos, e com isso metrópole se viu preocupada com a desordem e irregularidades que surgiam juntamente ao processo migratório e entre os ocupantes das terras, fossem eles sesmeiros ou simplesmente posseiros.

Já no final do século XVIII, na tentativa de pôr ordem na situação da distribuição das terras, as autoridades buscavam estimular a legalização dos lotes. Nesse momento a posse apresentou-se como forma de aquisição de domínio oficial, permanecendo o fator cultivo efetivo da terra, considerado pelos juristas da época, como pré-requisito indispensável para a sua aquisição. “A metrópole reconheceu que a desordem reinante no campo se devia à falta de uma legislação apropriada às condições da colônia, a inexistência de um “regimento para por ele se processarem e regularem as cartas de medição e demarcação de sesmarias”. (SILVA, 1996, p. 65).

Mesmo que os procedimentos para a obtenção de uma sesmaria permanecesse o mesmo, desde sua adoção há quase trezentos anos, não havia um quantitativo suficiente de funcionários do Rei capacitados para o processo de medição e demarcação das terras. Para a obtenção de uma sesmaria era necessário primeiramente uma petição ao capitão-mor, que por sua vez transferia o pedido para a Câmara Municipal do distrito, formada por oficiais, vereadores, escrivães e procuradores, para que fosse verificada se não se tratava de terra devoluta e por fim o juiz de sesmaria mandava medir e demarcar a terra, autorizando a entrega da sesmaria. Para finalizar tal processo restava apenas o registro e a confirmação do poder real.

Diante dessa trabalhosa condição, crescia o número de ocupações por posses e pela inoperância das autoridades administrativas em dar conta do processo de medição e demarcação, e muitos fazendeiros se apropriaram de novas terras, mesmo que não as cultivassem, para evitar que outros a ocupassem, e os ocupantes questionavam a utilização das

terras que foram doadas. Em virtude dessas confusões administrativas e indefinições a respeito da questão das terras, e também por questões externas, como as divergências políticas que se apresentavam na Europa no fim do século XVIII, constituiu-se no Brasil um sentimento de insegurança, sobretudo daqueles que chegavam do reino.

Notamos que nesse instante formou-se no país a estrutura de uma sociedade hierarquizada, em que “a propriedade de terra dava mais distinção que a riqueza ganha no comércio, e em que a origem - descendência dos primeiros colonizadores - dava mais importância que o nascimento em Portugal” (ANDRADE, 2007, p. 118). Acredita-se que essa espécie de nativismo serviu como base para o processo de institucionalização do Estado Nacional.

Talvez convenha aqui abrir um pequeno espaço para desenvolvermos melhor a ideia deste Estado Nacional. Aquilo que identificamos como a construção de uma nação, significa dizer que houve declaradamente uma tentativa de homogeneização cultural e ideológica da população do país, e que ganhou, pelo menos dentro do contexto europeu, o caráter iniciador e protetor das instituições ditas modernas associadas ao capitalismo industrial.

Podemos perceber que diante das diversas restrições legais (leis escravistas, lei de terras), a população negra livre ou escravizada não foi considerada como parte dessa constituição nacionalista, exceto pela condição de mão de obra escrava, e sendo assim desenvolveu formas diversas de resistência e organização. Através de manifestações como a prática da capoeira, dos terreiros, das relações de compadrio, e das irmandades tinha então a oportunidade de agir em favor de seus irmãos. Essa organização promoveu a união e a assistência mútua entre os negros, principalmente no que se refere à morte, onde lhes eram garantido o sepultamento digno e amparo à sua família. Muitos deles recorriam às fugas para livrar-se da opressão de seus senhores. Fugidos, se organizavam em espaços de refúgio e de organização política, os quilombos.

A posição quilombola influenciou o comportamento de toda a sociedade, principalmente, durante os séculos XVII, XVIII e XIX. Na classe senhorial e no estado monárquico que representava, criou a necessidade de mecanismos de defesa quer psicológico quer institucional. O estado escravocrata recorreu a diversos aparelhos ideológicos e repressivos tais como: justificativas políticas e jurídicas para a escravidão, medidas de pacificação do escravizado através do uso da religião ou do feitor, incentivo aos conflitos interétnicos entre os escravizados; máquina que vai dos alvarás da Colônia, mandando ferrar os “fujões”, até às leis da regência, contra cativos rebeldes.

Nesta breve análise sobre o antigo sistema colonial, onde as terras eram concedidas à pessoas escolhidas pela Coroa, tendo por influência um sistema de ordenamento importado da metrópole para a colônia, sem levar em consideração as dinâmicas deste ambiente, percebemos que desde seu “descobrimento”, o Brasil não conheceu outra forma de distribuir suas terras se não pelo processo seletivo da Coroa, que obviamente não tinha por interesse que a sua mão de obra escrava viesse a se tornar “dona” de um pedaço de terra.

No início do século XIX, o mundo passava por mudanças significativas, políticas, econômicas e sociais, sobretudo em alguns países europeus e isso influenciou diretamente na administração de suas colônias. Em 1822, iniciou-se o Regime da Posse de Terras Devolutas, ou seja, as sesmarias não aproveitadas voltariam à administração da Coroa, decorrente da proibição da concessão de sesmarias (Resolução de 17 de julho de 1822) e aliada à falta de uma legislação que regulamentasse o uso e a propriedade da terra, foi um período que se estendeu por quase trinta anos, revelando-se como a “fase áurea do posseiro”.

Com a Proclamação da Independência do Brasil ocorrida em 07 de setembro do mesmo ano, muitos proprietários de terras que formavam a elite econômica agrária se deparavam com os primeiros sinais da abolição da escravidão e temiam que os escravos que fossem libertados e imigrantes que aqui chegassem se apropriassem das terras por meio das posses.

Em meio a eventos históricos e processos reguladores muito estritos, podemos perceber que ao longo da primeira metade do século XIX pudemos assistir a dissolução de uma estrutura legal e o interregno que aparentemente favoreceu a eclosão de posseiros. Respondendo talvez a crise do sistema escravagista (não se conseguia mais novos escravos, e os que estavam disponíveis tornaram-se economicamente muito dispendiosos) e as mudanças econômicas implicam então, em certos trechos do território nacional, o acesso não formalizado legalmente de camponeses soltos.

Mesmo com a mudança da economia para a promissora produção cafeeira, a situação do negro escravo não mudou. O sistema escravista dependia basicamente do aporte externo, regular e contínuo de escravos africanos. A situação do Brasil inverteu-se sendo obrigado a desafiar os interesses dominantes na esfera internacional para manter o fluxo de trabalhadores africanos escravizados.

O processo de expansão capitalista influenciou diretamente sobre a vida e a produção no campo. Ainda que a mão de obra escrava dos negros fosse liberada, contribuindo diretamente para o avanço da economia mercantil capitalista, sobretudo internacional, houve

uma pressão internacional sobre a utilização desta mão de obra. Uma vez mantida o sistema de posses e a prática escravista, os proprietários, por enquanto, não pressionariam o governo para regulamentar a questão agrária. Todavia, ambas as condições passariam por mudanças importantes, influenciadas pela fronteira demográfica e econômica, desestabilizando o poder senhorial sobre a terra e os escravos.

Sem a regulamentação e titulação das propriedades pelas autoridades competentes ficava difícil a instituição da classe dos proprietários de terra e a garantia jurídica de sua ocupação. Diante dessa fase de imprecisões, a solução encontrada pelo Império, a princípio, foi a extinção do regime de sesmarias e posteriormente do morgadio (6 de outubro de 1835).

Até a primeira metade do século XIX, a prosperidade da produção cafeeira esteve diretamente vinculada à disponibilidade de terra, pois já não havia mais capitanias, e do acumulado de escravos. A riqueza proporcionada por essa produção concentrou-se basicamente na área do Rio de Janeiro, e nas regiões vizinhas de São Paulo e Minas. Tal processo econômico provocava nos proprietários de terras, sesmeiros ou posseiros, um interesse maior em regularizar suas apropriações territoriais.

As discussões giravam em torno da possibilidade de se elaborar uma lei que garantisse a ordenação jurídica da propriedade da terra e que contribuísse para a formação, de fato e de direito, da classe dos proprietários de terras. Diversos projetos de lei que tratavam da questão da regularização da propriedade territorial foram apresentados pelos deputados, assim como surgiram nas pautas de discussão a possibilidade de uma substituição do trabalho cativo pelo trabalho livre, pelos imigrantes europeus que aqui chegavam.

Como parte da solução encontrada pelo governo imperial surgiu a proposta de se vender terras devolutas e proibir novas posses. “A posse, constituindo um regime de apropriação por e para o trabalho, traduziria uma lógica especificamente camponesa, contrária aos princípios fundadores e legitimadores da propriedade privada, sobre os quais assentaria a expansão do capitalismo no campo” (MUSUMECI, 1988, 42-43). Mas vale lembrar que a posse não foi realizada pelos pequenos produtores, mas pelos latifundiários.

Na Constituição Brasileira de 1824, os privilégios e as injustiças em relação à posse de terra foram mantidos, embora houvesse algum avanço sociopolítico nas discussões sobre a terra. Neste mesmo dispositivo os direitos civis foram conferidos a todos os habitantes, mas os negros escravizados só poderiam fazer queixas ou petições por meio de seus senhores ou outros homens livres. Isso se repetiu no Código Criminal do Império, editado em 16 de dezembro de 1830.

Incomodados com a situação dos negros no país, alguns políticos brasileiros que eram a favor da abolição da prática escravista tentaram criar mecanismos que beneficiassem essa população. Com a pressão de alguns países, principalmente a Inglaterra, foi criada no ano de 1831, a primeira lei abolicionista do Brasil, a Lei Feijó (07/11/1831), que sancionada pelo imperador D. Pedro II, também conhecida como uma “lei para inglês ver”. Pois embora decretasse a liberdade a todos os escravos que entrassem nos territórios brasileiros a partir daquele momento, para os negros que aqui já estavam nada mudaria.

Anos mais tarde, ainda sob pressão internacional, o Brasil se viu obrigado a deixar de importar escravos africanos, fazendo com que o imperador sancionasse a Lei nº 581 (04/09/1850), mais conhecida como a Lei Euzébio de Queiroz, que estabelecia a extinção do tráfico de africanos escravizados para o Brasil. Contudo, a escravidão deixou de ser uma questão política por uma década e meia, quando um grupo de abolicionistas franceses solicitou ao imperador que abolisse a escravidão no Brasil. D. Pedro II observou que a abolição era apenas uma questão de tempo. Todavia, a extinção do tráfico foi uma etapa na marcha da abolição.

Como podemos perceber, a questão racial transforma-se em problema para a elite do Império que estava preocupada com as consequências de uma provável perpetuação do regime escravista, ou da abolição desse mesmo regime.

Em grande parte dos textos que, ao longo do século XIX, tratam da questão racial, a escravidão é posta em cheque antes como uma instituição arcaica que estava atrapalhando o desenvolvimento econômico/ social do país, ou como empecilho à imigração (civilizadora) europeia, ou ainda como instituição que inundou o país de negros africanos (SEYFERTH, 1989, p. 11).

Curiosamente, alguns dias após a adoção da Lei de Extinção do Tráfico Negro o Imperador promulgou a lei nº 601 (18/09/1850), mais conhecida como Lei de Terras, configurando-se como novo ordenamento jurídico da propriedade de terra. É importante destacar que a iniciativa que culminou na aprovação dessa lei partiu, anos antes, dos proprietários de terras, que tinham por necessidade regularizar suas apropriações e que já enxergavam a possibilidade de dividir tais ocupações com a população composta por imigrantes e a população negra escravizada que estava prestes a alcançar sua liberdade. Neste sentido, se configurou como parte da estratégia dos grandes fazendeiros para assegurar o controle político sobre a transição do trabalho escravo para o trabalho livre. A Lei de Terras, segundo Martins (2001, p.6) foi mais do que um fato histórico: significou o fortalecimento da propriedade da terra, o caráter rentista da propriedade fundiária, já que interditou a livre posse

da terra, criando meios institucionais de uma “superpopulação relativa à disposição das grandes fazendas, o fim da escravidão, não seria o fim da grande lavoura de exportação”.

A Lei de Terras esteve vinculada ao processo de consolidação do Estado nacional, pois buscava intervir na questão da terra e da mão de obra, o que só foi possível devido às alterações que se produziram na vida social e política do Império em torno de 1850. A solução para o problema da terra vinha sendo protelada devido à complexidade dos interesses em jogo, que opunham, como vimos, em certos aspectos, o controle do processo de ocupação territorial por parte do Estado aos interesses dos proprietários de terras (SILVA, 1996, p. 117).

Considerando nesse momento a Lei de Terras enquanto documento fundamental para compreendermos a organização agrária do Brasil e a sua relação com a situação dos negros, ela atenderia à necessidade de organizar a situação dos registros das terras concedidas desde o período colonial e legalizaria as terras ocupadas sem autorização, para depois reconhecer as chamadas terras devolutas, pertencentes ao Estado. Há autores que afirmem que a lei deu suporte para que se processassem as transformações capitalistas no Brasil, pois a partir desta data só poderiam acessar as terras através da compra e venda ou por autorização do Rei. Todos os que já estavam nela, receberam o título de proprietário, porém, tinha que residir e produzir na terra. Neste sentido consideramos que a Lei de Terras,

Tem uma importância crucial na história brasileira na medida em que, através dela, se instituiu, juridicamente, uma nova forma de propriedade da terra: a que é medida pelo mercado. Esse instrumento legal “significou, na prática, a possibilidade de fechamento para uma via mais democrática de desenvolvimento capitalista, na medida em que impediu ou, pelo menos, dificultou o acesso à terra a vastos setores da população” (GRAZIANO apud GERMANI, 2006, p. 134).

Como vimos, a criação desta lei causou uma significativa transformação na sociedade da época porque garantia os interesses dos grandes proprietários, principalmente do Nordeste e do Sudeste que estavam iniciando a promissora produção do café. Em seu artigo 1º, definiu-se que “as terras ainda não ocupadas passavam a ser propriedade do Estado e só poderiam ser adquiridas através da compra nos leilões mediante pagamento à vista, e não mais através de posse, e quanto às terras já ocupadas, estas podiam ser regularizadas como propriedade privada”.

A terra passara a ser um bem patrimonial, cuja aquisição se consolidava através de compra e venda o que impossibilitava aos negros livres o acesso a ela, pelo simples motivo de não possuírem quantia suficiente para tirar títulos dos terrenos que ocupavam. A classe dos proprietários de terra parecia já ter conseguido estruturar um aparelho de Estado que exercia o poder sobre todo o país embora de forma desigual nas diferentes regiões. Dessa forma,

consideramos que as relações entre proprietários de terras e o Estado constituem um aspecto fundamental para a compreensão da dinâmica da sociedade brasileira.

A partir dessa compreensão, verificamos que à população negra brasileira foi impedido o direito de ser proprietária de terras, pelas condições econômico-sociais nas quais estava inserida, restando apenas a busca em se reconstituir simbolicamente seus territórios fundados na força da herança cultural, na memória e na resistência política. Desta maneira, podemos concluir que a Lei de Terras funcionou como as legislações agrárias coloniais,

Criando obstáculos de toda ordem para que não tivessem acesso legal às terras os povos indígenas e escravos alforriados. [...] nesta ordem, fechou os recursos e menosprezou as práticas de manter os recursos aberto seja por meio de concessões de terras, seja mediante os códigos de posturas (ALMEIDA, 2004, p. 13).

De toda maneira, até a segunda metade do século XIX, a propriedade da terra era estatal ou semi-estatal, não podia ser comprada nem vendida. Somente a partir de 1850 podemos falar em propriedade privada da terra. Nesta fase extralegal as terras brasileiras encontravam-se integrando o patrimônio de particulares originários de sesmarias, que cumpriram os requisitos legais; na posse de particulares também originários de sesmarias, mas que não cumpriram os requisitos legais e por isso não obtiveram a confirmação da doação; na posse de particulares sem nenhum título hábil; integrando o patrimônio público desde a colonização, sem terem sido dadas em sesmarias ou ocupadas; e, devolutas propriamente ditas, que são as terras que caíram em comisso, devolvidas ao patrimônio imperial.

Rompendo com o modelo de distribuição fundiária, a Lei de Terras possibilitou no Brasil a formação da pequena propriedade, já que a propriedade da terra de privilégio passou a ser mercadoria, e democratizou a estrutura social com o engrandecimento do posseiro, dando-lhe status. Embora não se pudesse conceder novas sesmarias esta lei permitiu a revalidação delas, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se achavam cultivadas, ou com princípios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou de quem os representasse, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas.

Podemos perceber que além dos interesses econômicos das principais potências capitalistas sobre a questão da escravidão no Brasil, e do processo migratório dos países europeus interessados em livrar-se dos grandes excedentes de desempregados, a campanha abolicionista passou a contar com o apoio de setores da elite, da intelectualidade, das classes médias, de parte dos trabalhadores estrangeiros e de parte das forças antes destinadas à repressão das rebeliões escravas.

Parece que a escravidão tornara-se uma inconveniência, onde o regime escravocrata, além de custar caro para os senhores, pois tinham mais despesas para manter seus escravos do que lucros, passava a ser mal visto pelos outros países. Como afirma Seyferth (1989, p. 12) “o fim da escravidão é considerado necessário antes para transformar o Brasil numa verdadeira nação civilizada, abrindo espaços sobretudo para a imigração e a colonização europeia. Nesse sentido, o principal axioma desse discurso de tipo abolicionista diz respeito à substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre”.

Seguindo esta tendência, os ideais abolicionistas foram ganhando força, até que em 13 de Maio de 1888, foi assinada a Lei Áurea, que proibia a escravidão no Brasil, fazendo com que o discurso político negro sofresse uma compressão. Agora livres, os negros se viram perdidos. A crescente marginalização econômica e política barraram ao “negro” acesso à esfera política e pública, nas quais pudesse articular seu próprio discurso: a exclusão do sistema de relações de produção como trabalhador livre, substituído pelo imigrante europeu, e a perda do respaldo do movimento abolicionista que foi desfeito impediram a população negra de assegurar substantivamente a liberdade formal.

Portanto, apesar da emancipação formal, a população negra liberta não apenas não contou com a adoção de políticas de transição e integração da antiga mão de obra escravizada ao novo regime de trabalho, como sofreu com a implantação de políticas que buscavam aprofundar sua situação ora de exploração, ora de marginalização, ora de estigmatização.

No Brasil, o que tivemos como organização econômica, desde o início da colonização, foi a escravidão servindo de base a uma economia mercantil. Com a abolição legal da escravidão (precedida de um processo de substituição progressiva do trabalho escravo pelo trabalho livre, desde a supressão do tráfico africano), era natural que as classes dominantes e senhoras dos meios e fatores de produção, inclusive e sobretudo a terra, procurassem se aproveitar da tradição escravista ainda muito próxima e viva, para o fim de intensificarem a exploração do trabalhador (PRADO JR, 1982, p. 68).

Mesmo com a abolição da escravidão, a Lei de Terras vigorou até bem pouco tempo, e ainda que tenha havido importantes mudanças políticas, como a Proclamação da República (1889), e a primeira Constituição Republicana de 1891, podemos considerar que esse cenário de revogações foi mais prolongado do que poderíamos imaginar.

Nas áreas urbanas, ao contrário do êxodo rural de uma massa negra supostamente desqualificada e excluída do mercado de trabalho, presenciava-se o ressurgimento de tradições operárias, nas quais o debate sobre *raça* e *nação* chegava muitas vezes à violência física, em confrontos sindicais entre trabalhadores nacionais e estrangeiros, muitos dos quais, confrontos diretos entre pessoas negras e imigrantes.

No passado colonial, as relações de dominação eram articuladas como relações desiguais de poder e exploração entre metrópoles e as colônias. No regime pós-colonial, imperial ou republicano, essas relações são deslocadas e reencenadas como lutas entre forças sociais nacionais, como antagonismo interno e fontes de instabilidade no interior da sociedade descolonizada, ou entre ela e o sistema global como um todo (SALES JR, 2006, p. 142).

A miscigenação no país foi tema de discussões e esteve presente em várias obras de importantes autores, que a princípio foi influenciado pelo botânico alemão Karl von Martius que respondendo a um concurso de redação criado pelo Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (1838), redigiu o texto “Como se deve escrever a história do Brasil” defendendo a tese de que a chave para compreender a história do Brasil estava no estudo do cruzamento das três raças existentes- a branca, a negra e a indígena. Isso fez com que surgisse uma nova corrente de analisar o país pela história de formação do povo brasileiro.

Sob muitos aspectos, vimos até o presente que apesar da criação da Lei de Terras ter representado um marco legal no processo de reorganização fundiária, garantiu o acesso à propriedade apenas para os integrantes dos grupos hegemônicos, desfavorecendo os mais pobres e pequenos produtores e mesmo com o ato da princesa Isabel em abolir as atividades escravistas no país, o processo de inserção deste escravo na sociedade brasileira não se deu de forma positiva, pois foram abandonados à própria sorte.

Após o início da República havia a necessidade da elaboração de uma nova Constituição, pois a antiga ainda seguia os ideais da monarquia. Na primeira Constituição Republicana de 1891, foram garantidos alguns avanços políticos, embora apresentasse algumas limitações, pois representava os interesses das elites agrárias do país. A nova constituição implantou o voto universal para os cidadãos (mulheres, analfabetos, militares de baixa patente ficavam de fora). A constituição instituiu o presidencialismo e o voto aberto.

Naquele momento houve a transferência das terras de uso público da União para os Estados. Tal fato produziu desarmonia federativa, pois, cada Estado deu solução diversa para a questão fundiária, não havendo mais o controle absoluto da União. Segundo o artigo nº 67 da Constituição de 1891: “Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais”.

Elaborado em 1916, o Código Civil estabeleceu a via judicial para a discriminação das terras devolutas pertencentes aos Estados. Neste período, não se aceitava mais a revalidação

das sesmarias, e nem era possível a legitimação da posse, mas era possível a aquisição por usucapião<sup>3</sup>.

Durante os governos que seguiram, os presidentes criaram políticas que tinham por objetivo beneficiar o setor agrário do país, principalmente, os fazendeiros de café do oeste paulista. Surgiu neste período o Tenentismo, que foi um movimento de caráter político-militar, liderado por tenentes, que faziam oposição ao governo oligárquico. Defendiam a moralidade política e mudanças no sistema eleitoral (implantação do voto secreto) e transformações no ensino público do país.

A figura do "coronel" era muito comum durante os anos iniciais da República, principalmente nas regiões do interior do Brasil. O coronel era um grande fazendeiro que utilizava seu poder econômico para garantir a eleição dos candidatos que apoiava. Nesse período recorria-se ao voto de cabresto, no qual o coronel obrigava e usava até mesmo a violência para que os eleitores de seu "curral eleitoral" votassem nos candidatos apoiados por ele. Como o voto era aberto, os eleitores eram pressionados e fiscalizados por capangas do coronel, para que votasse nos candidatos indicados. O coronel também utilizava outros "recursos" para conseguir seus objetivos políticos, tais como: compra de votos, votos fantasmas, troca de favores, fraudes eleitorais e violência.

Com a Revolução de 1930, modificava-se a forma de ver a questão agrária, além da Lei de Terras, sobre apenas um acréscimo: autorizou-se a desapropriação de terra com interesse público e a propriedade deveria ser indenizada. Em 1934, os ganhos sociais foram consideráveis, mas, com a instalação do Estado Novo, as conquistas não se consolidaram devido à postura conservadora do presidente Getúlio Vargas. Na Constituição de 1934 ocorreu a inserção da restrição do direito de propriedade pelo interesse social da coletividade.

Já na Constituição de 1937 reduziram-se os direitos individuais, expressando em seus conteúdos que o direito à propriedade e os seus limites seriam regulados por lei. Podemos considerar tal legislação como um retrocesso na evolução do direito de propriedade no Brasil, já que não trouxe em seu texto o sentido social do direito de propriedade dado pela Constituição de 1934.

No que tange a situação do negro, vimos que com a abolição dos escravos parece ter havido também a abolição da posição dos negros no país, exceto pelo viés da questão racial, a

---

<sup>3</sup> O direito que um cidadão adquire, relativo à posse de um bem móvel ou imóvel, em decorrência do uso deste bem por um determinado tempo.

mestiçagem e seus efeitos na constituição da sociedade tornaram-se pauta para discussão de alguns estudiosos, sobretudo no âmbito das ciências sociais. As teses sobre o branqueamento não foram descartadas, e deram margem para a elaboração de uma visão utópica de que no Brasil se vivenciava uma democracia racial, ou seja, um mito de que as três raças poderiam conviver harmoniosamente, tendo acesso às mesmas oportunidades.

Gilberto Freyre, sociólogo brasileiro, foi um dos precursores desta ideia ao tentar interpretar a origem da nacionalidade brasileira, negando a existência de uma questão racial no país. Nesse sentido, não difere da maioria da sociedade brasileira e assume como verdadeiro o ponto de vista das classes dominantes que afirmavam a inexistência de racismo e preconceito racial.

O demônio da questão racial tem sido exorcizado como estrangeiro e a sociedade brasileira se apresenta aos olhos desses intérpretes como isenta de conflitos raciais, sem preconceitos ou discriminações, onde as três raças formadoras da nacionalidade vivem em perfeita harmonia graças ao brasileiríssimo fenômeno da miscigenação. Um verdadeiro culto da igualdade racial, que supõe a crença de que a mestiçagem, enquanto fenômeno social, anula o preconceito, torna a discriminação uma questão de classe, mas na verdade ela tem por fundamento um paradoxo- o mulato- e um anátema – o da inferioridade da raça negra (SEYFERTH, 1989, p. 20-21).

Na mesma década, em 1946, é promulgada a nova Constituição brasileira, considerada democrática. No que concerne a questão agrária atribuiu-se uma nova função social à terra. Em seu conteúdo estava preconizado que fosse promovida a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos. Assim dispôs sobre o direito de propriedade:

Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 16 – É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

Art. 147 – O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Além de ter condicionado o uso da propriedade ao bem-estar social ainda estabeleceu a desapropriação por interesse social. Nela os brasileiros são incluídos no acesso à terra. Mas perguntamos quais brasileiros? Pois embora previsse a justa distribuição de terras, ainda se desconhecia a sua efetividade.

Art. 34 - incluem-se entre os bens da União:

II - a porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro.

A este respeito, sobre a defesa das fronteiras, lembramos da sua importância enquanto elemento chave na distribuição das terras, percebida como resultante do processo de expansão do capitalismo no campo. Segundo Martins (1997), está caracterizada enquanto situação persistente de conflito social. A fronteira é, essencialmente, o lugar de alteridade, já que, nesse território, os diferentes se encontram.

É isso que faz dela uma realidade singular. À primeira vista, é o lugar do encontro dos que, por diferentes razões, são diferentes entre si, como os índios de um lado e os civilizados do outro; como os grandes proprietários de terra, de um lado, e os camponeses pobres, de outro. Mas o conflito faz com que a fronteira seja, essencialmente, a um só tempo, um lugar de descoberta e de desencontro (p. 150).

Para cada grupo envolvido com a terra, existe uma racionalidade distinta. Na realidade camponesa, praticada pelo posseiro nas terras livres, na qual identifica-se pela produção familiar, ou como diria Martins (1995), na terra de trabalho, a terra seria considerada como lógica de produção e consumo, diferentemente da lógica capitalista, onde a terra passaria à terra de negócio (conceito também utilizado por ele), na lógica do mercado.

A esse respeito, Musumeci (1988) nos lembra da distinção do significado da terra para os camponeses que nela trabalham e para os capitalistas que lucro através desse bem.

Da propriedade da terra e que sua forma característica de ocupação, através de direitos oriundos do, e subordinados ao trabalho entre em choque não apenas com as normas jurídicas formais que regulam o acesso à terra no país, mas com os próprios fundamentos econômicos e ideológicos do sistema capitalista, cuja expansão no campo dependeria da implantação e consolidação da propriedade privada e da economia de mercado (p. 30).

Para os grupos camponeses, a terra livre ou liberta é aquela incorporável ao processo produtivo unicamente pela mediação do trabalho; para os capitalistas, terra livres são aquelas onde inexistia prévia formalização jurídica da propriedade, independentemente de haver ou não prévia ocupação (idem, p. 36).

Podemos concluir nessa primeira parte que, ainda que tenha havido legislações que tinham por objetivo regularizar a questão agrária no país, os trabalhadores que tiram da terra o seu sustento se deparam com duas grandes barreiras: a Lei (Estado) e o Mercado (Capitalismo) que possuem uma estreita relação.

## 1.2 Reflexões sobre a Reforma Agrária no Brasil: do Estatuto da Terra à Reforma Agrária de Mercado (RAM).

A incorporação da demanda por uma reforma agrária pelo movimento camponês que ganhou corpo no Brasil no início dos anos 1950 e a transformou em sua principal bandeira de luta podem ser observados a partir das concepções e da atuação de movimentos e partidos sociais que estavam incomodados com a inércia do Estado pela mudança na estrutura agrária. Mas, foi somente no início dos anos 1960, quando o país assistia a um forte processo de desenvolvimento industrial, que a reforma agrária se tornou uma demanda ampla, proposta disputada por diferentes forças sociais, tornando-se a tradução política das lutas por terra que se desenvolviam em diversos pontos do país.

Nesse período vimos os movimentos sociais do campo aliando-se a movimentos urbanos e partidos políticos como estratégia política, um tipo de incorporação como bandeira de luta por uma reforma agrária capaz de beneficiar toda a sociedade e não apenas os trabalhadores do campo. A transformação da reforma agrária em “questão nacional” não se deveu apenas a uma vontade dos setores urbanos. E mais do que isso: essa incorporação não parece ter contrariado de forma alguma o “campesinato”. Pelo contrário, parece ter havido uma disposição por parte do movimento camponês em estabelecer pontos de contato com os movimentos urbanos. Os camponeses demonstravam ter clareza de que a relação entre os dois movimentos oferecia muito mais oportunidades de aproximação e aliança do que de antagonismo (SANTOS, 2006, p. 197).

Com o apoio de algumas instituições, dentre elas a Igreja, os grupos de camponeses estavam dispostos a discutirem a questão da terra e da sua distribuição. É nesse âmbito também que a demanda por reforma agrária se torna bandeira política que sintetiza o desejo de ter acesso à terra, de eliminar o latifúndio e de ver esse desejo reconhecido legalmente e incorporado quer nas políticas públicas, quer no corpo legal do país.

A rigor, podemos dizer que o que existia no campo nesse momento eram diversos focos de luta, onde “posseiros”, “arrendatários”, “foreiros” resistiam à ação dos proprietários de terras ou de seus prepostos, visando alterar regras de contratos costumeiros ou expulsá-los da terra. “Era muito comum ainda a resistência às tentativas de expulsão por parte de pessoas que não eram reconhecidas como proprietários legítimos e que passavam a ser socialmente identificados como “grileiros” (GRYNSZPAN *apud* MEDEIROS, 1993).

No centro dessa concepção, estava a ideia de que o campo brasileiro era fortemente marcado pela existência de restos feudais (formas de dominação pessoal, exigência de que os trabalhadores pagassem renda pelo uso da terra etc.), que entravavam o livre desenvolvimento das forças produtivas. Como a situação de exploração em que viviam os trabalhadores rurais,

o movimento pela reforma agrária acreditava que uma vasta reorganização da estrutura fundiária, eliminaria o poder dos latifundiários. Assim, os trabalhadores do campo, termo que envolvia uma enorme diversidade de categorias sociais como, por exemplo, "arrendatários", "parceiros", "meeiros", "moradores", "ocupantes", "sitiantes", "colonos" etc., passaram a ser politicamente referidos como "as massas exploradas do campo" ou, mais comumente, "camponeses". Os proprietários de terra, independentemente do tipo de produto (café, cana, algodão, cacau, pecuária) ou do uso dado à terra (plantio para exportação, para mercado interno e/ou especulação), eram classificados como "latifundiários" e principal força a ser combatida (MEDEIROS, 1993).

Sob essa ótica, a reforma agrária era entendida como a eliminação dos latifundiários enquanto classe e divisão das terras entre os que nela quisessem trabalhar. Tal medida seria o primeiro passo em direção a um modelo de desenvolvimento que promoveria um mais rápido desenvolvimento das forças produtivas, tanto no campo como na cidade, e criaria condições para uma revolução socialista.

Nesse mesmo quadro político, gestou-se outra concepção de reforma agrária, que tinha por porta-voz a principal liderança das Ligas Camponesas, Francisco Julião, que teve um importante papel nesse processo de resistência e de mobilização por todo o país. Francisco Julião, um dos maiores representantes da luta no campo, achou que "a sua maior missão era despertar a grande massa camponesa para a luta, para a tomada de consciência de sua força e de suas necessidades, evitando que as tentativas de solução do problema agrário fossem elaboradas de cúpula, por intelectuais e políticos que quase sempre desconhecem a realidade camponesa" (ANDRADE, 1963).

A reação dos latifundiários às ligas contou com o apoio da polícia que agia violentamente sobre as reivindicações dos camponeses. De acordo com JULIÃO (1962): "É nessa fase que surgem os primeiros mártires da luta pela reforma agrária. Crimes são praticados, diariamente, pelos latifundiários, cuja polícia privada age sob as vistas complacentes e com a própria conivência da polícia do governo. A ordem, a lei, a paz, são invocadas, como se o latifúndio não fosse a subversão da ordem, como se o capanga não fosse a negação da lei, como se o silêncio imposto pelo terror fosse a paz".

Na tentativa de acalmar os ânimos dos movimentos e de resgatar o debate sobre a questão agrária, o Marechal Castelo Branco decretou a primeira Lei de Reforma Agrária no Brasil, mais conhecida por Estatuto da Terra. Essa lei já vinha sendo elaborada antes do golpe militar por alguns técnicos progressistas influenciados pela política norte-americana da

“Aliança para o Progresso”. Além dos aspectos relacionados com a concepção de reforma agrária, introduzem-se legalmente novos conceitos para designar os diferentes tipos de propriedade da terra no Brasil.

O Estatuto da Terra de 1964 foi a forma legal encontrada para se disciplinar o uso e a ocupação da terra e as relações fundiárias no país. Alguns autores acreditam que foi a mobilização dos trabalhadores e a força de suas lutas que obrigou o governo a elaborá-lo. Surgiu enquanto resposta do governo e da elite conservadora que temia a eclosão de uma revolução camponesa, insatisfeita com a situação de injustiça social. Muito embora, esses trabalhadores rurais tivessem conquistado um ano antes, o Estatuto do Trabalhador Rural (lei nº 4914 de 02 de março de 1963), que garantia a extensão da legislação social trabalhista para o campo e a proteção legal do trabalhador rural.

O Estatuto da Terra considerava Reforma Agrária o conjunto de medidas que visavam promover a distribuição da terra mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e o aumento da produtividade (NOBRE, MIELE & ZAVARIS, 1985, p. 117). Tinha por princípio regular “os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola” (Artigo 1º, Lei 4.504), mas na prática representaria a permanência das terras nas mãos das classes mais favorecidas. Para muitos estudiosos esta nova lei surgiu enquanto resposta do governo e da elite conservadora que temia a eclosão de uma revolução camponesa, insatisfeita com a situação de injustiça social.

Na opinião de Martins (1989), a reforma agrária proposta nas décadas de 1950 e 1960 serviu “como forma de esvaziar, domesticar e instrumentalizar a luta pela terra” (p. 13), que segundo ele teria sido causada pelo envolvimento dos movimentos de campo com os agentes externos, neste caso os partidos e demais movimentos (grifo nosso). O Estatuto da Terra foi, portanto, a forma legal que os governos militares encontraram para a reivindicação das lutas políticas dos trabalhadores rurais, mas que em nada se aproximou das reais necessidades de uma reforma agrária.

De uma forma ou de outra entendemos que existe um conjunto de forças na sociedade que interfere no processo de reforma agrária, atuando contra ou a favor de sua realização. E neste jogo de interesses ninguém está de fora, sejam os trabalhadores, sejam os latifundiários, ou o governo.

Com a proposta de promover uma Reforma Agrária, que fosse capaz de promover *a justiça social, o bem estar do trabalhador rural, e o desenvolvimento econômico do país*

*através de uma política de desenvolvimento da agricultura*, o Estatuto da Terra na prática se constituiu como estratégia utilizada pelos governantes para acalmar os ânimos dos camponeses e tranquilizar os grandes proprietários de terra na época. Dito de outra forma, a militarização se deu em defesa do latifúndio, ainda que sob a aparência da promoção de uma política modernizadora.

O Estatuto da Terra também trouxe em seu conteúdo a questão da desapropriação da terra por interesse social dando destaque à função social. Segundo ele, “seria assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra condicionada pela sua função social, desempenhada quando favorece o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; mantém níveis satisfatórios de produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais e observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam” (NOBRE MIELE & ZAVARIS, 1985, p. 119).

Contudo, curiosamente, verificamos que no Estatuto da Terra já se apresentava a forma como seria conduzida essa proposta de reforma agrária: através do mercado de terras. Em seu corpo já estava previsto uma indenização aos latifundiários, e a disponibilidade do trabalhador pagar pela terra recebida, como podemos ver nos Artigos 19 e 25:

Para efeito de desapropriação, serão observados os seguintes princípios: para fixação da justa indenização, serão levados em conta o valor declarado do imóvel para efeito de imposto territorial rural, acrescido de pagamento das benfeitorias, acompanhado de correção monetária [...] As terras adquiridas pelo poder público, nos termos da lei, deverão ser vendidas, atendendo as condições de maioria, sanidade e bons antecedentes ou reabilitação, de acordo com a seguinte ordem de preferência: aos proprietários dos imóveis desapropriados; aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados ou arrendatários; aos agricultores cuja propriedade alcance a dimensão da propriedade familiar da região, ou que seja comprovadamente insuficiente para o sustento da família.

No processo de disputa política no interior dos segmentos que apoiaram o golpe militar (1964), os interesses vinculados à propriedade fundiária se fizeram prevalecer e, mais uma vez, ela permaneceu intocada. Fortes estímulos foram concedidos pelo Estado para a modernização tecnológica do que a lei classificava como "latifúndio", de forma a viabilizar sua transformação em "empresa", mas não se verificou nenhum incentivo ou fiscalização para que fossem obedecidos os princípios definidores da empresa rural: obtenção de índices de produtividade regionalmente definidos, observação da legislação trabalhista, preservação do meio ambiente.

No entanto, o espaço legal que se abria para a realização de transformações na estrutura fundiária estava sob estrito controle de um Estado autoritário, que propiciou a

privatização de espaços públicos (O'DONNELL *apud* MEDEIROS, 1993). Com os movimentos sociais duramente reprimidos, lideranças perseguidas, sindicatos sob intervenção, a nova lei parecia já ter nascido destinada ao empresariado capitalista, pouco significando em termos de medidas concretas em direção às demandas por terra dos trabalhadores. “O Estatuto revela assim a sua verdadeira função: é um instrumento de controle das tensões sociais e dos conflitos gerados por esse processo de expropriação e concentração da propriedade e do capital” (Martins, 1984, p. 35).

Do ponto de vista institucional, em 1965, coerentemente com o modelo do Estatuto da Terra, foram criados dois organismos para cuidar da questão agrária: o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA). Com eles, ganhou corpo uma cultura institucional, cujas raízes remontam ao próprio debate sobre a reforma agrária, onde a questão agrária se constitui como esfera de ação do governo federal e onde se separava questão agrária e questão agrícola. Isso implicava não só uma concepção do que deveria ser a reforma agrária, como também traduzia uma disputa pelo controle do poder de intervenção sobre a questão (MEDEIROS, 1993).

Entendemos que a partir desta iniciativa dos movimentos sociais que foram fortalecidos no período de redemocratização brasileiro, a discussão da distribuição da terra ganhou uma nova roupagem. Grupos socialmente excluídos no país ganharam voz, fazendo com que a sociedade atentasse para o tema da reforma agrária de forma tão emergente.

Nesse cenário (1960- 1980), as políticas voltadas para a questão da terra tendem para um determinado público, os que não tem a terra, a partir das demandas da população rural. O Estado por sua vez, resolve atender a tais solicitações oferecendo propostas mais pontuais, mas que não mexam essencialmente na questão da reorganização fundiária.

Os movimentos do campo provocaram a opinião pública a refletir sobre o processo de desapropriação de terras dos grandes latifundiários. Após muitas discussões, foi criado o I Plano Nacional de Reforma Agrária (10/10/85), resultado da iniciativa dessas entidades que integraram e apoiaram a Campanha Nacional pela Reforma Agrária, iniciada em abril de 1983, mas que por força da oposição, especificamente da bancada ruralista, representante política dos latifundiários, não teve vida longa. Diante das pressões contrárias da oposição e a desfiguração que sofreu, o PNRA foi inviabilizado, iniciando um longo processo de trocas de ministros e presidentes do INCRA, de modo que os ruralistas mantiveram o controle do PNRA até seu enterro completo, em 1990, com a eleição do governo Collor (FERNANDES *apud* SILVA, 2011).

Até o final da década de 1980, do ponto de vista social, os dispositivos legais que tratavam da questão da terra no Brasil pareceram não ter avançado muito. A definição de leis e políticas abordaram novamente temas como função social da terra e com igualdade de oportunidade para todos no seu acesso, na Constituição Federal de 1988.

A partir do ano de 1986, período conhecido como Nova República houve a experiência de institucionalização da luta pela implementação da reforma agrária no país através do Plano Nacional de Reforma Agrária que foi acompanhado de Planos Regionais e de um forte investimento na reforma dos órgãos do setor incluindo o INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, mas que acabou não conseguindo lograr mudanças no aparato jurídico legal, necessários a sua realização.

Assim, influenciado pelos primeiros movimentos de luta por terra, pouco antes do início da década de 1980, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), se configurou enquanto representação coletiva desta reivindicação dos trabalhadores rurais em busca de sua terra. Mas é importante destacar que mesmo com as bandeiras levantadas a favor da distribuição e reconhecimento de direito à terra podemos identificar que dentro dos movimentos houve um certo impasse no que tange as repostas das reivindicações dos grupos.

Essa política durou até a Constituição de 1988, que, enfim legitimou a desapropriação da terra para fins de reforma agrária e que foi regulamentada pela Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre os Dispositivos Constitucionais Relativos à Reforma Agrária, Previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

A reforma agrária no Brasil permaneceu sendo discutida por diversos segmentos da comunidade nacional e internacional, principalmente nos anos 1990, depois que viram diversos episódios de violência no campo, levando muitos a se posicionar favorável à realização da reforma. Um exemplo dessa violência ficou conhecido como o massacre de Eldorado dos Carajás, no estado do Pará, onde 19 trabalhadores rurais sem terra foram brutalmente assassinados pela polícia militar quando tentavam protestar contra a demora no processo de desapropriação de terras.

Como podemos perceber o Estatuto da Terra, ainda que tenha sido um instrumento de regulamentação das relações de trabalho entre proprietários e trabalhadores, não significou grande mudança no quesito redistribuição fundiária, e ainda trouxe em seu texto a permissão para o processo de mercantilização das terras. Passados quase 40 anos após a sua promulgação, assistimos os governos posteriores utilizarem de suas estratégias como forma de

solucionar os graves problemas sociais enfrentados pela população, como forma de aplacar os conflitos de terra existentes no país.

Entre o final do século XX e início do século XXI veremos as alternativas utilizadas pelo governo em promover uma reforma, pautada na mercantilização das terras, se desresponsabilizando do papel de promover essa redistribuição fundiária, levando o pequeno agricultor a se comprometer e assumir uma dívida pela terra adquirida. Não se vê o governo preocupado em redistribuir a terra e a renda, mas de assegurar um novo campo de aplicação aos capitais dos grandes grupos econômicos.

### **1.3 As propostas da Reforma Agrária de Mercado no governo de Fernando Henrique Cardoso.**

Diante das frustrantes tentativas dos movimentos sociais pela alteração estrutural capaz de realizar uma reforma agrária, e devido às novas tendências neoliberais que brotavam no governo, o Estado lançou algumas ações ditas complementares, ou alternativas para fins de reforma agrária. A partir do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) houve uma abertura para a implantação da chamada Reforma Agrária de Mercado (RAM), baseada na lei da oferta e procura por terras, impulsionada pelo Banco Mundial.

“Realizar reforma agrária sem conflitos nem violência e combatendo a pobreza rural” era o discurso do Banco Mundial adotado pelo Governo FHC (1995-2002). Tinham por interesse atenuar a pressão provocada pelos movimentos que ocupavam as terras, garantindo a cobertura do interesse dos latifundiários, e por isso introduziu um mecanismo de mercado que pudesse disputar, pela base, a adesão de trabalhadores sem terra.

Desde o início do governo FHC (1995), o BIRD preconizava a dinamização dos mercados de terras como mecanismo para atingir dois objetivos simultâneos quais sejam permitir o acesso à terra a agricultores sem terras e aliviar a pobreza rural, agudizada pelas políticas de ajuste estrutural (PEREIRA, 2006). Na ótica do BIRD, o modelo de mercado deveria ser introduzido no Brasil como uma espécie de “braço agrário” de políticas compensatórias já em curso (SAUER e PEREIRA, *apud* SAUER, 2010, p.100).

A proposta era de emprestar dinheiro para que os trabalhadores rurais comprassem suas terras e para os investimentos produtivos. O discurso governamental era que a iniciativa traria uma nova proposta de reforma agrária, sem violência e conflitos e aliviando a pobreza rural. Essa visão permitiu uma aliança com o Banco Mundial, que tinha interesses em financiar programas de alívio à pobreza, cumprindo sua “missão social” (PEREIRA, 2006).

Esses recursos permitiram ao governo FHC amenizar a pressão social por terra sem alterar a estrutura fundiária ou ampliar os processos de desapropriação (SAUER e PEREIRA, *apud* SAUER, 2010, p.100).

A primeira experiência da RAM no Brasil foi o projeto Cédula da Terra, no ano de 1997, no estado do Ceará, sendo mais tarde implementada nos estados do Maranhão, Pernambuco, Bahia e no norte de Minas Gerais por serem considerados estados com maior concentração de pobreza rural. Lançado como Projeto Piloto de Reforma Agrária e Alívio à Pobreza, o Cédula da Terra tinha por objetivo produzir um novo modelo de política fundiária, integrada ao mercado de terras.

O Cédula foi implementado para atingir o maior número possível de municípios, sem qualquer ligação prévia com a política oficial de reforma agrária, tampouco com uma estratégia mais ampla de desenvolvimento rural. Nos cinco estados onde foi executado, houve desaceleração do número de desapropriações para fins de reforma agrária (VICTOR E SAUER *apud* PEREIRA E SAUER, 2011, p. 595).

A criação desses programas orientados pelo mercado deveria desmobilizar as ações dos movimentos, permitindo aos latifundiários a venda à vista de suas terras, e provocando o endividamento dos pequenos trabalhadores que optavam pelo financiamento.

O projeto teve como público alvo os agricultores sem terra (assalariados, arrendatários...) ou com terras insuficientes para a subsistência (minifundistas) e atendeu 15 mil famílias, de setembro de 1997 a dezembro de 2000, executando um orçamento total de \$150 milhões de dólares, sendo que US\$ 45 milhões eram recursos aportados pelo Governo Federal para a aquisição de terras (Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2002).

Diversas pesquisas relacionadas ao tema contestaram tal avaliação, demonstrando que o projeto não contribuía para a questão da reforma agrária uma vez que desconsiderava as reivindicações históricas pelo acesso à terra, além de comprometer financeiramente os trabalhadores rurais que acessavam tal programa. Apesar das ações focalizadas no “alívio” da pobreza rural, não havia em suas ações nenhuma intenção redistributiva.

Dando continuidade aos programas da RAM, em 1998, foi lançado o Banco da Terra, que mantinha as mesmas regras do Cédula, ampliando apenas o teto de financiamento para os participantes, além de permitir que pessoas físicas acessassem o crédito e não apenas as associações. O Banco da Terra foi viabilizado institucionalmente através da Lei Complementar (93/98) aprovada pelo Congresso, que permitiu a criação do Fundo de Terras e a Secretaria Nacional de Reforma Agrária. Mas de acordo com as avaliações do programa havia muitas irregularidades na execução dos projetos.

Assim que o Fundo de Terras/Banco da Terra foi aprovado, o BIRD anunciou sua intenção de apoiar financeiramente o novo programa, que deveria ser implantado em todo o país (BANCO MUNDIAL, 1997). De acordo com o documento “Estratégia de Assistência ao País” (CAS), de 2000-2002, o Cédula serviu de “modelo para um novo programa complementar de reforma agrária por parte do Governo (Banco da Terra)” (BANCO MUNDIAL, 2000, §122), portanto, o BIRD declarou que tinha “a intenção de apoiar, através de um APL [projeto de empréstimo] maior, uma sequência de um projeto de reforma agrária direcionado ao segmento mais pobre dos agricultores sem terra (SAUER, 2010, p. 103).

Em resposta as propostas do governo a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) no ano 2000, incluiu em sua pauta de mobilização (Grito da Terra-Brasil) reivindicação que um novo programa de crédito fundiário fosse criado, assim como sugeriu a criação de um fundo com recursos públicos para financiar a compra de terras.

Contando com esse apoio da CONTAG o governo criou em julho de 2001, o Crédito Fundiário, respondendo as críticas ao Cédula da Terra e ao Banco da Terra. Mas poderíamos considerar que tal iniciativa da organização foi muito adequado pois, favoreceu que o poder executivo juntamente com o Banco Mundial ganhasse o apoio das demais organizações sociais na execução do programa, por deixarem de lado as pressões sobre o governo. Com essa medida, entendemos que houve uma divisão no movimento dos trabalhadores através da ação da CONTAG.

A luta contra esse modelo deixou de aglutinar o conjunto de entidades de representação do campesinato contra as políticas liberais em curso no Brasil (MEDEIROS, 2007). Mesmo aqueles movimentos (especialmente os movimentos que participam da Via Campesina Brasil) que são contrários a tal tipo de mecanismo relegaram o embate a um plano secundário, enfatizando que a luta deve se dar contra o grande agronegócio e os processos de exploração e expropriação realizados por este setor no campo (SAUER e PEREIRA *apud* SAUER, 2010, p. 109).

Em 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) realizou uma auditoria interna com relação ao projeto do Banco da Terra, devido aos inúmeros indícios de irregularidades e aos questionamentos dos movimentos sociais. Então, o MDA anunciou sua suspensão, alegando a existência de problemas sérios em sua gestão. Foi divulgado que o programa havia financiado 34.759 famílias, em 18.294 operações, totalizando 2.537.621 hectares, ao custo de R\$ 744.216.746<sup>4</sup>.

Posteriormente, o MDA impulsionou a implementação do programa “Consolidação da Agricultura Familiar”, passando a firmar termos de cooperação com governos estaduais, a partir do final de 2003, para que o mesmo pudesse ser estabelecido na maioria possível dos

---

<sup>4</sup> MDA. Programa Recuperação e Regularização dos Projetos financiados pelo Fundo de Terras.

(Programas Banco da Terra e Cédula da Terra). Brasília, Departamento do Crédito Fundiário, 2004. p. 1.

estados brasileiros. De lá para cá, sua fonte de financiamento é exclusivamente nacional, isto é, os recursos orçamentários do Fundo de Terras, sem o aporte de recursos do Banco Mundial<sup>5</sup>.

#### 1.4 O Programa Nacional de Crédito Fundiário no governo Luiz Inácio Lula da Silva.

Durante o governo Lula (2003-2010), o MDA manteve a administração do programa na Secretaria de Reordenamento Agrário e passou a chamá-lo de Programa Nacional de Crédito Fundiário, com três linhas de financiamento: Combate à Pobreza Rural, Nossa Primeira Terra e Consolidação da Agricultura Familiar. Observamos no quadro a seguir a administração da política nos dois governos:

#### Quadro Comparativo da RAM nos dois governos<sup>6</sup>:

<b>Governo FHC</b>		<b>Governo LULA</b>
Novo Mundo Rural	=	Plano Nacional de Reforma Agrária
Secretaria Nacional de Reforma Agrária	=	Secretaria Nacional de Reordenamento Agrário
Sistema de Crédito	=	Programa Nacional de Crédito Fundiário
Linhas de Financiamento:	=	Linhas de Financiamento:
1-Cédula da Terra		1-Combate à Pobreza
2-Banco da Terra		2- Nossa Primeira Terra
3-Crédito fundiário de Combate à Pobreza		3- Consolidação da Agricultura Familiar

Fonte: Resende e Mendonça. A Contra-Reforma Agrária do Banco Mundial. 2004. Disponível <http://www.social.org.br/relatorio2004/relatorio038.htm>.

Como podemos observar, o Cédula da Terra, o Banco da Terra e o Crédito Fundiário do governo FHC estão contidos no atual Programa Nacional de Crédito Fundiário do MDA. Portanto, na prática, houve apenas a mudança de nomes, passando a se chamar Combate à Pobreza, Nossa Primeira Terra e Consolidação da Agricultura Familiar.

<sup>5</sup> MDA. Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Regulamento Operativo. Brasília. CONDRAF, 2004

<sup>6</sup> Resende e Mendonça. A Contra-Reforma Agrária do Banco Mundial. 2004. Disponível <http://www.social.org.br/relatorio2004/relatorio038.htm>

Para sua execução, o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) contou com apoio dos governos dos estados para concessão e financiamento para que trabalhadores rurais familiares sem terra comprassem seu imóvel rural para produzir o sustento das famílias. O discurso apresentava vantagens para esses camponeses, porém não destacava o outro lado da questão: o endividamento desses trabalhadores rurais com o banco financiador.

Em vários estados brasileiros, sobretudo na região nordeste, o Programa de Crédito Fundiário surgiu com a finalidade de apoiar de forma complementar ações de reforma agrária nos Estados e se destinaria a desenvolver programas de financiamentos reembolsáveis para aquisição de imóveis rurais por pequenos produtores rurais sem-terra e minifundiários, organizados por interesses comuns e representados por associação comunitária legalmente constituída.

O PNCF é uma política pública do Governo Federal criada para que os agricultores familiares sem terra ou com pouca terra possam adquirir imóveis rurais. Funciona como uma política complementar à reforma agrária, uma vez que permite a aquisição de áreas que não são passíveis de desapropriação. É gerido pela SRA/MDA em parceria com os estados. Desde sua implantação, em 2003, beneficiou mais de 95.363 famílias de agricultores familiares, num investimento de mais de 2.600 bilhões. No Espírito Santo financiou o sonho de 2.295 famílias, num repasse de recursos de 69 milhões (Secretaria de Reordenamento Agrário, 21/12/2012).

O Fundo de Terras financiaria a compra de imóveis rurais apresentados pelos agricultores, por meio de entidades representativas, com o desembolso do valor financeiro diretamente na conta do vendedor. A gestão técnica ficaria a cargo das Unidades Técnicas Estaduais (UTES) nas Secretarias de Agricultura, e a gestão financeira ficaria a cargo do Banco do Nordeste e do Banco do Brasil.

No processo de negociação, os governos estaduais cederiam cartas de crédito às associações comunitárias para a compra de propriedades rurais à vista, independentemente da viabilidade produtiva. As famílias assentadas passariam a dever o valor pago ao proprietário pelo preço da terra, ao banco financiador, que obviamente poderia cobrar com juros e correção monetária.

O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) reuniu as ações e programas de reordenamento fundiário em três linhas básicas de financiamento. A primeira delas o programa de Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), que substituiu o Banco da Terra; a segunda linha de financiamento refere-se ao Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural ou simplesmente Combate à Pobreza Rural (CPR); e a terceira linha foi uma

opção criada no governo Lula, em 2003, para atender o público jovem, especialmente filhos de pequenos agricultores, que é o Programa Nossa Primeira Terra.

O Programa Nacional de Crédito Fundiário tinha como meta financiar a compra de terras por 130 mil famílias, entre 2003 e 2006, segundo dados do II Plano Nacional de Reforma Agrária (INCRA, 2003). A meta do programa de reforma agrária via desapropriações era assentar 400 mil famílias no mesmo período (IDEM, 2003), portanto, esses projetos de mercado correspondiam a cerca de 30% das metas de assentamento (PEREIRA e SAUER, 2006). Esse percentual sustenta o discurso oficial de que o programa de compra de terras “constitui um *mecanismo complementar*” (MDA, 2004: 9) aos programas constitucionais de reforma agrária (SAUER, 2010, p. 111).

Considerando a proposta do Banco Mundial para o “alívio da pobreza” e sua política de reforma agrária com base no mercado, verificamos que a terra passara de um meio de produção para mercadoria, onde os fazendeiros receberiam das mãos do Estado pagamento à vista pelas terras compradas pelos pequenos agricultores. Esse “mercado de terras” produziria ainda a continuidade do descumprimento do que diz a constituição, ao tratar da questão da desapropriação da terra.

Ao substituir a desapropriação por interesse social pela compra e venda de terras, o Estado deixa de cumprir sua obrigação constitucional. Dessa forma, não há penalização do latifúndio, mas sua valorização, pois são os fazendeiros que decidem vender ou não suas terras. Além disso, a expansão do mercado de terras acaba em muitos casos provocando um aquecimento dos preços e, conseqüentemente, beneficiando os grandes latifundiários (Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2002).

Diante disso podemos considerar a política de crédito fundiário como parte do processo de desenvolvimento do capitalismo moderno no campo brasileiro. “A proposta de mercado do BIRD recolocou a reforma agrária na agenda internacional como uma medida social importante, mas retirou completamente o conteúdo e/ou potencial de desenvolvimento e deslegitimou o papel do Estado” (SAUER, 2010, p. 116).

O programa baseia-se no pressuposto de que se há um proprietário interessado em vender terras e camponeses sem-terra, ou com pouca terra, interessados em comprá-las, existe uma condição propícia para a negociação do processo no mercado de terras. Conforme Oliveira (2001), a terra, mantida nas mãos da elite fundiária, econômica e política, atua como reserva de valor e ou reserva patrimonial e tem a função de gerar renda capitalizada para os proprietários de terras.

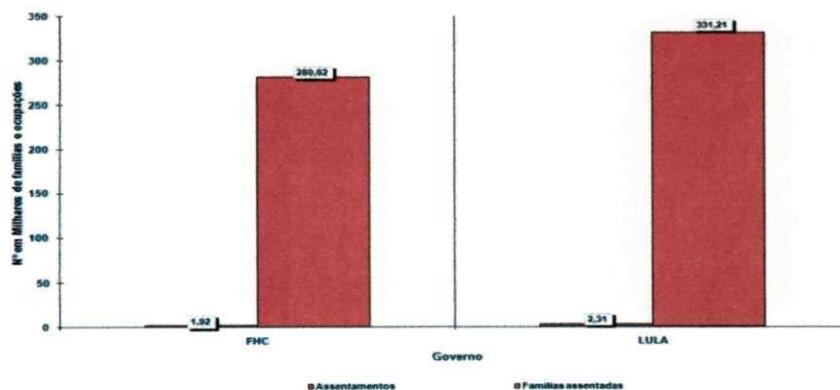
A respeito do alívio da pobreza, pesquisadores afirmam que os trabalhadores rurais em sua maioria, não estariam conseguindo produzir o bastante para a alimentação familiar e

muito menos para gerar renda suficiente para pagar a terra. Esse fato leva os camponeses a se envolverem em uma cadeia de endividamento de que dificilmente conseguirão sair.

A princípio, arriscaríamos afirmar que o Programa Nacional de Crédito Fundiário ampliou a possibilidade de investimentos das famílias, permitindo a aquisição de terras e aprimorando seus processos produtivos. Entretanto, provocou mudanças no modo de vida e de produção dessas famílias, pois com o financiamento, muitos não puderam pagar o que causou desconforto e preocupação para muitos, devido o endividamento.

Todavia, como se pode depreender, essa política de crédito fundiário desenvolvida pelo Governos FHC e Lula ao mesmo tempo em que ressaltou a importância de se ter acesso a terra, deixou de dar continuidade à discussão do problema central da reforma agrária de fato, que é a desapropriação das terras. Logo, podemos afirmar que houve o intuito de enfraquecer a luta dos movimentos sociais como a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e o MST. A fim de sintetizar a experiência da RAM no Brasil seguem abaixo gráficos comparativos dos processos de luta por terras e das políticas fundiárias aplicadas nos governos FHC e Lula.

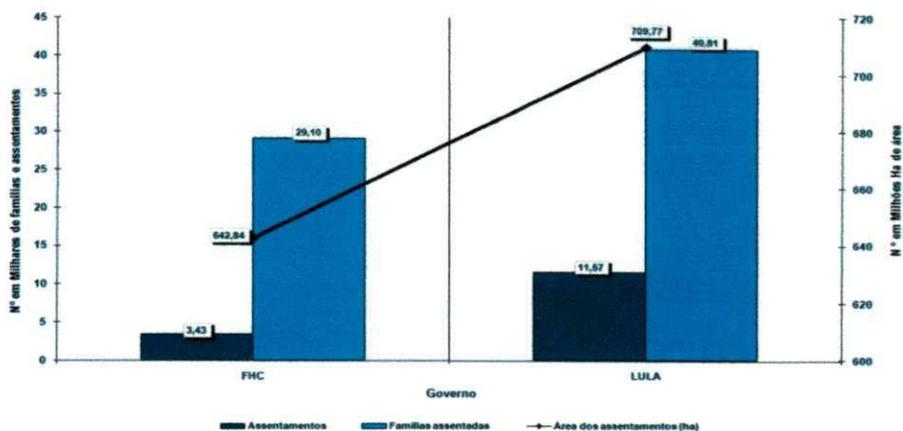
Gráfico 1 – BRASIL – Luta pela terra – Governos FHC (1999-2002) e Lula (2003-2006)<sup>7</sup>



Fonte: DATALUTA – Banco de Dados da Luta Pela Terra, 2009.

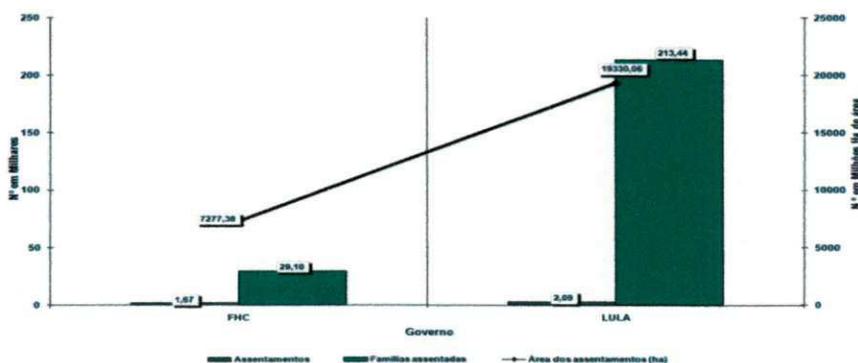
Gráfico 2 – BRASIL – Reforma Agrária de Mercado - Governos FHC (1999-2002) e Lula (2003-2006)

<sup>7</sup> TRAJANO, Janaína. A Reforma Agrária nos Governos FCH e LULA. In: II Seminário Nacional de Sociologia e Política. Curitiba-PR. Anais Eletrônicos: [www.seminariosociologiaepolitica.ufpr.br](http://www.seminariosociologiaepolitica.ufpr.br). Acesso em 23 de Fevereiro de 2013.



Fonte: DATALUTA – Banco de Dados da Luta Pela Terra, 2009.

Gráfico 3 – BRASIL– Reforma Agrária– Governos FHC (1999-2002) e Lula (2003-2006)



Fonte: DATALUTA – Banco de Dados da Luta Pela Terra, 2009.

Mesmo tendo percebido um significativo aumento de famílias assentadas no governo Lula, podemos ver na prática que o INCRA só tem usado a desapropriação em último caso, corroborando com a proposta do Estatuto da Terra, que expressava os interesses da classe dominante e não dos interesses dos trabalhadores. Além de que a proposta do governo em expandir as ações do PNCF só nos leva a crer que não é do interesse do governo desapropriar as terras, mas sim vendê-las. O que os dados nos dizem é que muitas famílias assentadas podem ter recorrido ao programa de financiamento, porém não quer dizer que o PNCF trouxe maiores benefícios e conseguiu resolver o problema da questão agrária no Brasil, apenas representou a continuidade das políticas da Reforma Agrária de Mercado.

## **CAPÍTULO II:**

### **O SELO “TERRA NEGRA BRASIL”: UMA TERRA GARANTIDA PELA COR**

O objetivo central deste capítulo é apresentar o selo Terra Negra Brasil, política de crédito fundiário destinada à comunidades negras rurais não quilombolas. Todavia, iremos analisar, ainda que sucintamente, o processo de elaboração de uma política pública a partir da intervenção do Estado e da participação da sociedade civil, através da ação de organizações sociais.

Como parte relevante neste processo buscaremos analisar a formação do pensamento intelectual brasileiro sobre a questão negra, e a participação de grupos sociais que compõem o movimento negro brasileiro na denúncia contra o preconceito e discriminação vivenciadas pelos negros, colocando em questão a teoria de que existia uma democracia racial no país. Acompanharemos alguns processos históricos contribuíram para a elaboração de políticas públicas voltadas à população negra.

Toda essa exposição preliminar será necessária para que se compreenda como se chegou a política pública Terra Negra Brasil, que aqui será apresentada em todas as suas fases de constituição.

#### **2.1. Relações Raciais no Brasil e Políticas Públicas.**

Como vimos na sessão anterior, os acontecimentos ocorridos na sociedade brasileira desde sua constituição enquanto Nação tiveram como protagonistas de um lado, grupos e movimentos sociais que reivindicavam mudanças na estrutura social e econômica do país e do outro, o Estado enquanto agente regulamentador e executor das políticas de ação para responder essas reivindicações. O Estado tem sido objeto de investigação de diferentes campos de conhecimento científico. Do ponto de vista sociológico, verificamos que ao tentar conceituá-lo, muitos autores levaram em consideração algumas de suas atribuições, em diferentes momentos (Tradicionalista, Absolutista, Nacionalista, Moderno...) e assim fizeram surgir diversas teorias sobre as relações de poder entre os seus aparelhos e a sociedade civil. Giddens (2008, p.44), afirmou que o Estado “algumas vezes significa um aparato de governo ou de poder, em outras é o sistema social como um todo subordinado a esse governo ou

poder”. Complementando sua explicação, o autor apontou a visão de Durkheim, que definia o Estado como “o órgão do pensamento social”.

De acordo com Guimarães (2003), a definição weberiana de Estado compreende uma organização política que tem domínio sobre um território e monopoliza o uso legítimo da força (p. 97). Para Marx, o Estado tem sua gênese nas relações sociais concretas e não poderia ser compreendido como uma entidade em si. Sendo criado pela sociedade civil, constituir-se-ia num instrumento voltado para a garantia das próprias bases sobre as quais se apoiaria a sociedade civil. Marx acreditava que o Estado seria uma instituição a serviço da burguesia, para manter, validar e proteger seus interesses, que nada mais são que o lucro, a propriedade e a exploração do trabalho assalariado.

Com base na problematização das relações entre Estado e sociedade, observada na conjuntura de sua época, Gramsci (2000, p. 244) formula o conceito de Estado, não rompendo com o marxismo, mas considerando as novas configurações do capitalismo neste novo contexto histórico. Para ele, “na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que o Estado = sociedade política + sociedade civil. Isto é, a hegemonia couraçada de coerção)”.

Gramsci afirma que não existe uma distinção entre Estado e sociedade civil, mas uma unidade orgânica: “por ‘Estado’ deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho ‘privado’ de hegemonia ou sociedade civil” (ibidem, p.254-255). Para o autor, sociedade civil e sociedade política são distinções metodológicas do conceito de Estado (p. 47), e o Estado reúne além da sociedade política a sociedade civil com seus aparelhos de hegemonia que mantêm o consenso, ou seja, “Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados [...]” (ibidem, p.331). E, para manter esse consenso, o Estado incorpora demandas das classes subalternas. No Estado essas classes buscam ganhar espaços na sociedade civil na tentativa de criar uma nova hegemonia através da “guerra de posição”.

Enquanto Gramsci afirma que, nem o Estado, nem a sociedade civil são homogêneos, mas um espaço de lutas de interesses contraditórios, onde as lutas não são da sociedade civil contra o Estado, mas de setores que representam os interesses do capital e do trabalho na sociedade civil e no Estado em busca da hegemonia, Pedro Demo (1987) nos adverte que em vários momentos do dia estamos ora no Estado, ora na sociedade civil (p.73). O autor acredita que entre o Estado e a sociedade civil deve haver uma dialética democrática e que este tipo de

distância é fundamental, não podendo ser confundida a sociedade civil com o Estado e vice-versa, porque desaparece então esse ambiente do confronto democrático das alternativas.

De toda maneira, não podemos reduzir a funcionalidade do Estado apenas à burocracia pública, na qual organismos estatais planejam e programam suas ações, agindo como mero instrumento de planejamento e execução. Evidentemente que, ao olharmos a realidade, identificamos o Estado como agente regulamentador das relações sociais, através dos seus códigos e normas de conduta em diferentes instâncias. Todavia, também podemos considerá-lo um promotor de políticas de desenvolvimento social, que tem por responsabilidade suprir as demandas da sociedade, sobretudo das camadas menos favorecidas. Em muitos momentos, representantes desses segmentos sociais participam dos espaços de discussão e de planejamento que irão nortear a ação do poder público. Algumas dessas ações são conhecidas por políticas públicas, ou seja, feitas para atender aos interesses da maioria da população.

Neste sentido, as políticas públicas servirão como diretrizes e princípios que indicarão aos setores sociais mais desprovidos os caminhos para diminuir suas vulnerabilidades. No caso, serão estabelecidas alianças entre o poder público e a sociedade, através de mediações entre atores da sociedade e do Estado que “visam ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente”. (Teixeira, 2002, p. 2).

As políticas públicas revelam, no seu processo de formulação e implantação e, sobretudo, na avaliação de seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como as relações de poder envolvem atores sociais com interesses distintos, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se chegue a um consenso e, assim, as políticas públicas possam ser eficazes. Como constata Foucault, o poder se apresenta:

Como a multiplicidade de correlações de força imanentes ao domínio onde se exercem e constitutivas de sua organização; [ou] o jogo que, através de lutas e afrontamentos incessantes as transforma, reforça, inverte; [ou] os apoios que tais correlações de força encontram umas nas outras, as defasagens e contradições que as isolam entre si (1988, p. 102).

As políticas públicas podem possuir objetivos e particularidades distintas. Lima & Castro (2008) utilizando da proposta conceitual de Theodore Lowi, criador do primeiro esquema conceitual para distinguir as políticas públicas, consideram que cada ação governamental no campo das políticas públicas vai ser disputada em arenas diferenciadas,

tendo estas, apoios e rejeições (p.360). Neste sentido, numa perspectiva marxista, as políticas são legitimadas no interior do Estado capitalista, operando enquanto “resultado de uma correlação de forças entre as classes sociais antagônicas entre si e frações da classe dominante, materializadas pelo aparelho Estatal numa determinada formação social histórica” (Diógenes e Rezende, 2007, p. 4).

Segundo Teixeira (2002, p. 3), as políticas públicas podem ser classificadas: *Quanto à natureza ou grau da intervenção*: a) estrutural – buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade etc. b) conjuntural ou emergencial – objetivam amainar uma situação temporária, imediata. *Quanto à abrangência dos possíveis benefícios*: a) universais – para todos os cidadãos b) segmentais – para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero etc.) c) fragmentadas – destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento. *Quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais*: a) distributivas – visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo; b) redistributivas – visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos; c) regulatória – visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo.

O selo Terra Negra surge como uma proposta de política segmentada, de caráter redistributivo, pois pretende a regularização de posse da terra da população negra, através da compra. É apresentada pelo Estado como solução para acabar com os conflitos agrários, visando a promoção da igualdade racial no campo. No entanto torna-se difícil a plena compreensão do que pretende realmente tal política, pois ela envolve elementos históricos, sociais, étnicos que observados em contextos específicos, terminam por provocar questionamentos sobre sua operacionalização.

Voltando a conceitualização das políticas públicas destacamos as palavras de Rua (2009), ao compreendê-las enquanto saídas que resultam da atividade política. Segundo a autora, elas abarcam o conjunto das decisões e ações relacionadas à alocação imperativa de valores sociais (grifo nosso). Toda política pública compreende “diversas decisões e ações estratégicas, enquanto a decisão política abarca uma escolha entre várias alternativas, expressando certa adequação entre fins pretendidos e os meios disponíveis”.

Logo, consideramos políticas públicas enquanto um processo histórico, que envolve atividade política e que estão profundamente articuladas com outras demais, como por

exemplo, as políticas econômicas. Para explicitar a sua natureza Demo (2002) registra que a “política social pode ser contextualizada, de partida, do ponto de vista do Estado, como proposta planejada de enfrentamento das desigualdades sociais” (p.14).

No nosso entendimento, as intervenções sociais do Estado, através de suas políticas públicas, aparecem enquanto resposta aos anseios da sociedade, que veem em suas ações a possibilidade de transformação de sua realidade, ou como afirmam Buarque & Garcia (2002), “as políticas públicas devem constituir-se, sobretudo, em mecanismos de controle sobre a definição dos meios e da gestão para atingir a mudança das condições de vida das populações” (p. 84). Ademais, uma política pública nunca se esgota nela mesma e frequentemente mostra-se como um campo de interesses cruzados, diversificados e até mesmo conflitantes.

As políticas públicas ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política (politics), marcado por relações de poder, extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade, entre agências intersetoriais, entre os poderes do Estado, entre o nível nacional e subnacionais, entre comunidade política e burocracia (Rua, 2009, p. 36).

Diante dos diversos debates conceituais a respeito das políticas públicas e dos processos que a constituem (formulação, implementação, avaliação), diversos atores sociais e representantes políticos são chamados a refletir e dialogar sobre as realidades colocadas, pensando conjuntamente nas possibilidades de chegar a resultados reais e não apenas simbólicos.

De acordo com Bravo (2007) a participação social é entendida como a gestão nas políticas por meio do planejamento e fiscalização desenvolvidos pela sociedade civil organizada em órgãos e serviços do Estado responsáveis pela elaboração e gestão das políticas públicas. Já Demo (1996) afirma que ela é um processo de conquista que “supõe compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até temerárias” (p. 19-20). Na mesma linha, o controle social é aquele exercido pela sociedade sobre o governo, na gestão pública. No que diz respeito à prática do controle social, Carvalho (1995) afirma que “é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado/Sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele” (p. 8). Da mesma forma, Raichelis (2000) considera controle social como um dos elementos constitutivos da estratégia política da esfera pública. Ele “implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, que devem viabilizar a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e

arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados” (p. 9).

Nesta concepção, conclui-se que o controle social poderá acontecer via políticas públicas. Desta forma, o controle social na perspectiva das classes subalternas visa a atuação de setores organizados na sociedade civil que as representam, na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que atendam, cada vez mais, às demandas e aos interesses dessas classes. Neste sentido, o controle social envolve a capacidade que as classes subalternas, em luta na sociedade civil, têm para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses destas classes, tendo em vista a construção de sua hegemonia.

Sendo assim, podemos considerar as políticas como mecanismos de atuação entre o poder público e a sociedade, que podem trazer respostas à dívida social acumulada a partir dos efeitos da exploração do homem, ainda mais intensificados pelo sistema capitalista, objetivando reduzir as desigualdades sociais, e proteger os direitos dos seus cidadãos.

No final do século XX, vimos ocorrer no país algumas mudanças na operacionalização do Estado em resposta às questões sociais, e, naquele momento apostou-se na possibilidade de uma ação conjunta com a sociedade na resolução de seus problemas sociais.

Com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil (Dagnino, 2004, p. 96).

Com a Constituição Federal de 1988 a participação social no sistema político brasileiro tornou-se um fato, e a sociedade civil organizada pôde participar da implantação e gestão das políticas públicas, assumindo uma interlocução com o governo, não apenas para garantia de direitos, mas para dividir as responsabilidades nas decisões públicas. A “Constituição Cidadã” como ficou conhecida, possibilitou a instituição de mecanismos de participação e da ampliação de espaços democráticos. Naquele momento, uma sociedade civil ativa e propositiva foi chamada na condição de parceira, para discutir sobre as possíveis soluções para os problemas sociais do país. Foram chamados para contribuir na elaboração e execução dos projetos sociais que se voltavam para o atendimento do público.

No entanto, algumas dessas mobilizações foram iniciadas ainda nas décadas de 1960 e 1970, quando surgiram vários centros de “educação popular” e de assessorias a movimentos sociais, com ênfase na “conscientização” e “transformação social”. Acompanhando esse

processo de abertura democrática e de mobilização popular, surgiu o apoio de algumas organizações não governamentais (ONGs), muito embora este termo já tivesse sido utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU), ainda na década de 1940, identificadas como entidades executoras de projetos humanitários.

No Brasil a expressão se referia principalmente às organizações de Cooperação Internacional, formada pelas Igrejas (católica e protestante), organizações de solidariedade, ou governos de vários países que priorizavam a ajuda às organizações e movimentos sociais nos países do sul, com o intuito de “consolidar a democracia”. Também conhecidas como entidades do Terceiro Setor, pois supõe-se a existência do Primeiro (Estado) e do Segundo (Mercado), as ONGs passaram a representar um relevante papel no enfrentamento às questões sociais específicas como discriminação racial, de gênero, violência contra mulher, crianças e adolescentes, luta por terra, entre outras, voltando-se para a luta e garantia dos direitos violados. Sobre o tema, Oliveira & Engler (2009) afirmam que,

O Terceiro Setor tenta materializar a universalização dos direitos dos cidadãos por meio da elaboração de projetos sociais que visam à capacitação, inserção, igualdade de acesso com base na solidariedade e responsabilidade social, fazendo valer a democracia tanto representativa como participativa (p. 296).

Contudo, se nas décadas de 1970/1980 as ONGs estavam associadas aos movimentos sociais, a partir dos anos 1990, agora mais populares, estavam “[...] submetidas a uma outra lógica: priorizam trabalhos em “parceria” com o Estado e/ou empresas; proclamam-se “cidadãs”; exaltam o fato de atuarem sem fins lucrativos (Coutinho, 2005). Nesse momento, ocorre o que alguns autores vão chamar de institucionalização dos espaço políticos. As ONGs deixam de representar uma categoria para representar competências (Mutzemberg, 2008). Com a dura realidade vivenciada no regime militar, seria admissível que a sociedade civil quisesse participar ativamente dos processos e decisões políticos. No entanto, o que pudemos acompanhar foi em muitos casos a inoperância do Estado e de seus aparelhos no processo de garantia de direitos, delegando às ONGs e à sociedade, o papel não apenas de mediação, mas de resolução dos conflitos sociais. Neste sentido, parece-nos que

O Estado as vê como interlocutoras representativas a medida em que detém um conhecimento específico que provém do seu vínculo (passado e presente) com determinados setores sociais: jovens, negros, mulheres, portadores de HIV, movimentos ambientais, etc. Portadoras dessa capacidade específica, muitas ONGs passam também a se ver como ‘representantes da sociedade civil’, num entendimento particular da noção de representatividade (DAGNINO, 2004, p. 101).

A nosso ver, o problema dessa compreensão de representatividade está na limitação das possibilidades e realidades de diferentes grupos sociais que não se veem contemplados nas soluções apontadas pela parceria ONGs e Estado. Ou o que poderia ser mais complicado, pois essa resignificação da participação social terminaria por assumir um caráter potencialmente individualizado e restrito de tratar questões tão aprofundadas como a desigualdade social e pobreza.

Destarte, embora consideremos a importância da participação e do controle social dos diversos segmentos sociais na execução das políticas públicas, e neste sentido, da atuação das ONGs, torna-se inviável a plena transferência de responsabilidades do Estado para amplos setores da população, na resolução dos seus problemas sociais. Pois, como sabemos, algumas dessas questões foram edificadas ainda no processo de formação histórica e social do país. Como exemplo, podemos verificar os processos discriminatórios sociais e raciais, a que estiveram e estão submetidas a população negra brasileira.

Embora o princípio da igualdade esteja consagrado na Constituição Federal de 1988 podemos reconhecer na realidade a incompatibilidade com o que está estabelecido na lei. Fatores como diferenças de salários, condições de moradia, de acesso à educação, e outras oportunidades são comumente apresentadas por pesquisadores e agências censitárias que investigam a situação da população negra em relação à branca. Como podemos constatar, existem ainda muitas diferenças no tratamento dos cidadãos brasileiros, e atribuímos essa desigualdade à formação histórica e cultural do racismo. Logo, essa questão social tornou-se motivo de luta e bandeira para muitos segmentos sociais, e principalmente para os chamados movimentos negros, que utilizou da mobilização política para discutir e reclamar as diferenças nas relações raciais existentes no Brasil.

### **2.1.1 A raça como atributo político de cidadania**

“[...] em sentido amplo, a capacidade de Ser inclui também o direito de Ser diferente. E o ser diferente numa sociedade como a brasileira é ser Negro, é ser Mulher, é ser Índio”.

MNU/BA, 1986.

A questão racial no Brasil foi, em diferentes momentos, amplamente discutida por vários intelectuais nacionais e estrangeiros. No início do século XX, sobretudo nas décadas de 1940 e 1950, na tentativa de se explicar as diferenças existentes entre a população brasileira, foram utilizados diversos estudos e pesquisas que serviram para contribuir com a ideia de uma

“democracia racial” existente no país. Tal expressão foi evidenciada graças a contribuição de Gilberto Freyre, quando estudou o processo de formação da cultura e da sociedade brasileira.

Dentre os pesquisadores interessados no tema, destaca-se Donald Pierson, que influenciou diretamente inúmeros cientistas sociais brasileiros, como Arthur Ramos e Thales de Azevedo. Patrocinado pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e por alguns programas universitários brasileiros, Pierson desenvolveu trabalhos no Brasil, mas precisamente na Bahia, aonde chegou a indicar uma inexistência de um problema racial no país. Tal conclusão se deu pela comparação entre o preconceito racial existente no Brasil do preconceito racial mais explícito e violento existente nos EUA. Nesse sentido, acreditava que as barreiras raciais existente no Brasil não poderiam atrapalhar os processos de mobilidade social. Já Oracy Nogueira e Costa Pinto, ao estudar São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente, denunciavam que a existência de tais barreiras geradas pela atuação de um tipo diferente e sutil de preconceito, funcionava eficazmente na manutenção da ordem escravocrata mesmo após a abolição.

Nos anos 1950, a palavra de ordem que encontramos ainda era a seguinte: a cor é apenas um acidente. Somos todos brasileiros e por um acidente temos diferentes cores; cor não é uma coisa importante; “raça”, então, nem se fala, esta não existe, quem fala em raça é racista (Guimarães, 2003, p. 101).

Posteriormente, na década de 1960, Fernando Henrique Cardoso e Octavio Ianni, orientados de Florestan Fernandes, pesquisando as relações raciais e a mobilidade social em Florianópolis, remontaram as teorias de Costa Pinto e Nogueira, afirmando que “o preconceito de cor e a discriminação racial não só existiam e eram expressos com razoável espontaneidade, como se sobrepunham, contribuindo para a preservação da ordem escravocrata” (Osorio, 2004, p. 12).

Segundo Guimarães (2003), quando o Florestan Fernandes falava em mito da democracia racial, queria dizer o seguinte: essa democracia racial seria apenas um discurso de dominação política, não expressava mais nem um ideal, nem algo que existisse efetivamente, seria usado apenas para desmobilizar a comunidade negra; como um discurso de dominação, seria puramente simbólico, sua outra face seria justamente o preconceito racial e a discriminação sistemática dos negros (p. 102).

Na mesma corrente, de desmistificação da chamada democracia racial, encontra-se o Movimento Negro, nome genérico dado ao conjunto dos diversos movimentos sociais compostos por grupos negros que tinham por objetivo denunciar as diferentes formas de

racismo praticado contra a população negra. Tendo como principais centros de mobilização as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, os movimentos sociais negros começam a trilhar novos caminhos a partir de meados dos anos 1910, numa tentativa de lutar por uma cidadania recentemente adquirida, a fim de fomentar a discussão de outras organizações no âmbito nacional.

A primeira grande manifestação neste sentido foi o surgimento da imprensa negra paulista, cujo primeiro jornal, O Menelick, começou a circular em 1915. É com essa cultura ideológica propiciada pela imprensa negra paulistana, que se desenvolve nos anos de 1930 um dos mais interessantes movimentos afro-brasileiros de caráter nacional, a Frente Negra Brasileira (FNB), fundada em 16 de Setembro de 1931. Todavia, a vida da FNB enquanto partido foi curta, pois em 1937, com a decretação do Estado Novo por Getúlio Vargas, todos os partidos políticos – inclusive a Frente Negra – foram declarados ilegais e dissolvidos. A partir desse momento e praticamente até a Redemocratização, em 1945, os movimentos sociais negros tiveram de recuar para suas formas tradicionais de resistência cultural. A única possível exceção neste período (mas que se insere no contexto de resistência cultural), deve-se à ação de Abdias do Nascimento, que no ano de 1944 fundou o Teatro Experimental do Negro (TEN) no Rio de Janeiro. Nascimento foi o responsável pela expressiva produção teatral onde buscava dinamizar "a consciência da negritude brasileira" e combater a discriminação racial.



Fonte: Senzala, Janeiro de 1946.

Mesmo durante o regime militar no Brasil (1964-1985), com as liberdades políticas cerceadas, ainda assim os movimentos sociais negros permaneceram articulados, como o Teatro Experimental do Negro (TEN), fundado na década de 1940 por Abdias do Nascimento. Através de encenações teatrais, o TEN propunha uma reflexão do lugar do negro na sociedade. Muitas organizações surgiam posteriormente, e em seus protestos, questionavam o mito da “democracia racial” propagada à época por intelectuais e governantes brasileiros.

Apesar de todos os avanços científicos e da mobilização política dos negros, foi possível perceber que existiam ainda muitos desafios a serem vencidos, pois como afirmou Sales Jr (2009), “a falta de vontade política, a desconfiança e a inexperiência da burocracia para tratar com as questões relativas ao racismo em suas diversas dimensões (preconceito, discriminação e desigualdade raciais) gerou dificuldades de caráter político e operacional. Por outro lado, estas dificuldades eram reforçadas pela desconfiança dos movimentos sociais negros que continuavam a ver no Estado um oponente natural de sua causa” (p. 73).

Somente na década de 1970, estudos com base em levantamentos censitários oficiais permitiram a comparação das condições de vida entre brancos e negros no Brasil e começaram a mostrar que apesar do intenso desenvolvimento econômico vivenciado nas últimas décadas, as desigualdades entre brancos e negros continuavam intensas. Sendo assim, as desigualdades existentes não podiam mais ser consideradas apenas frutos dos efeitos do passado escravo, mas tratava-se de barreiras raciais atuando contra os negros, sobretudo nos processos de mobilidade ascendente. Guimarães (2003) afirma que Hasenbalg (1979) considerava que o racismo, em seu componente histórico, provocaria a sobre-representação dos negros nos estratos inferiores, o que resultaria em desvantagem logo de partida, [...] e provocaria diferenças nas oportunidades de mobilidade intra-ocupacional ao longo do ciclo vital (Osorio, 2004, p. 16).

Como resposta aos atos de racismo, diversas organizações sociais voltadas ao combate à discriminação racial foram ganhando força. Em São Paulo, no ano de 1978, surge o Movimento Negro Unificado (MNU) que teve atuação importante na luta contra a discriminação, denunciando ao país e ao mundo o racismo existente nas relações sociais da sociedade brasileira.

Por que o MNU irá golpear de forma tão contundente a “democracia racial”? Porque ele vai reintroduzir a ideia de raça, vai reivindicar a origem africana para identificar os negros. Começa-se a falar de antepassados, de ancestrais, e os negros que não cultivam essa origem africana seriam alienados, pessoas que desconheciam suas origens, que não saberiam seu valor, que viveriam o mito da democracia racial. Para o MNU, um negro, para ser cidadão, precisa, antes de tudo, reinventar sua raça (Guimarães, 2003, p. 103).

Após a criação do MNU, cresceu significativamente o protesto de organizações negras, e a questão racial no Brasil ganhou mais notoriedade. A partir da década de 1980, com um intenso processo de luta por abertura política no país, são intensificadas as pesquisas com informações mais detalhadas sobre a extensão e o caráter das desigualdades raciais e a sua relação com os processos de mobilidade social no Brasil. A nosso ver, tais investigações

serviram de base para o fortalecimento das ações de mobilização de vários segmentos sociais que tinham por objetivo denunciar o racismo e assim reverter a situação da população negra brasileira. Tais conquistas passaram a compor a agenda pública, resultando em propostas e ações no plano das políticas públicas afirmativas tendo se tornado importante elemento de viabilização e enfrentamento do racismo.



Ato Público do MNU em 07/07/1978- Dia Nacional de Luta contra o Racismo.  
Fonte: <http://movimentonegrounificadomnu.blogspot.com.br/>

Os Movimentos Negros das décadas de 1970 e 1980, ao colocarem em suas agendas as denúncias de racismo institucional, e do mito da democracia racial, demarcaram um campo de força política indispensável na conquista por direitos civis, políticos e materiais.

Os anos pós-Constituição de 1988 registraram avanços nas lutas institucionais dos movimentos afro-brasileiros contra o racismo e mesmo numa maior aceitação por parte da sociedade, da discussão desta temática. Conforme indica Sant'ana (1998, p.15).

Parece realmente que o balanço do Movimento – tal como é contabilizado pelos militantes – é o de que a campanha das últimas duas décadas redundou na conquista da legitimidade de se colocar em pauta a questão do negro – sem excessivo risco de serem taxados de "divisionistas" ou de racistas ao contrário, ou ainda de "equivocados".

Embora também reconhecesse a importância dos movimentos sociais na discussão da temática do preconceito racial, Sant'ana aponta um paradoxo que permeia a militância: seu afastamento dos grupos de excluídos que teoricamente representaria. Conforme assinala:

Ao tornarem-se negros e militantes (com a ajuda de uma construção de memória) os membros do movimento em questão parecem ter afastado-se dos "pretos", "mulatos", "escuros" – distanciamento, aliás, reconhecido. Este é um dilema de difícil encaminhamento. Sem dúvida era (e é) necessário contrapor-se à imagem preconceituosa e aviltante atribuída aos não-brancos. Nesse processo, porém, constituiu-se e destacou-se um setor dificilmente associável àquela imagem, mas também já muito distanciado do contingente ao qual pretendem colocar-se como representantes.

Desta maneira podemos compreender que as desigualdades resultam primeiramente de um legado histórico do sistema escravocrata no qual as diferenças étnicas e de cor influenciavam diretamente na mobilidade dos negros no país, mesmo com a abolição das atividades escravistas. Embora alguns ensaios literários ocorridos no início do século XX tentassem reforçar a ideia de um país bem resolvido racialmente, ficou comprovado posteriormente com investigações empíricas que negros e brancos no Brasil não compartilhavam dos mesmos privilégios e oportunidades.

Mesmo com todas as políticas sociais que tomaram por base dados oficiais resultantes de pesquisas sobre as relações raciais, no Brasil, o critério étnico racial, serviu como um elemento determinante dos processos de estratificação e exclusão social. Para Paixão (2003), tal fato ocorreu por dois motivos: primeiro, pela herança de um processo de abolição da escravidão que manteve o regime de propriedade concentrada nas mãos de poucas pessoas, negando mínimos direitos econômicos e sociais aos descendentes dos antigos escravos; segundo, pela permanência ao longo do século XX de diversas práticas discriminatórias no aparato repressivo, no poder judiciário e em diversas instituições estatais e civis (empresas, escolas, agências de emprego etc.) contra a população afrodescendente, tolhendo-lhe efetivamente os processos de mobilidade física e social (p.28).

No ano de 1995, como resultado dos intensos debates das organizações sobre o racismo existente no país foi elaborada a primeira proposta do Estatuto da Igualdade Racial, de autoria do senador Paulo Paim (PT/RS), que buscava regulamentar reivindicações históricas do Movimento Negro e que levou quase dez anos em tramitação, até finalmente ter sua última versão aprovado no dia 09 de setembro de 2009, fruto de um acordo de lideranças.

Após a Marcha 300 anos da Imortalidade de Zumbi, em 1995, em Brasília, e da III Conferência Mundial Contra o Racismo, em 2001, na cidade de Durban, na África do Sul, aflorou a discussão sobre as reparações por meio de ações afirmativas, a exemplo da política de reserva de vagas para negros – “cotas” – no ensino superior das universidades federais brasileiras, que em 2012 foi aprovada por unanimidade pelo Supremo Tribunal Federal (Monteiro, A Gazeta, 21 de Agosto de 2012).

Finalmente a questão racial entrou para a agenda política nacional. Durante o governo de FHC (1995-2003), e por pressão dos movimentos, abriu-se um espaço para que fosse discutida a situação da população negra brasileira. Era a primeira vez que se ouvia falar em políticas de promoção da igualdade racial, e políticas de ação afirmativa para a população negra.

O presidente Fernando Henrique Cardoso participou no Seminário Internacional “Multiculturalismo e Racismo: o Papel da Ação Afirmativa nos Estados Democráticos Contemporâneos”, promovido em 1996 pelo Ministério da Justiça. “Na abertura dos trabalhos (...), Cardoso revelou certa ambivalência ao tratar dos temas das relações raciais e das ações afirmativas. Convocando os participantes a exercerem a imaginação social diante do dilema racial brasileiro e alertando para o perigo do mimetismo, clara referência ao modelo norte-americano, ele condenou a hipocrisia em face da intolerância racial no Brasil, mas, ao mesmo tempo, valorizou a ambiguidade que fazia parte da formação social brasileira” (Magnoli, 2008, p. 7 e 8).

Mesmo assim a população nacional já não acreditava na farsa da igualdade racial. Após a realização de diversos estudos e pesquisas, ficou evidente a relação de desigualdade de oportunidades entre negros e brancos. No ano de 2003, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA divulgou alguns dados revelando a relação de pobreza entre brancos e negros.

Na versão final do Estatuto da Igualdade Racial ficaram definidos os seguintes pontos de atuação: as Comunidades Quilombolas, onde o texto reafirma o princípio constitucional do direito à propriedade definitiva das comunidades remanescentes de quilombos, e o Decreto 4887, de 2003. No quesito Cultura, o Estatuto prevê a garantia por parte do poder público do reconhecimento das sociedades negras, clubes e outras formas de manifestação coletiva da população negra, com trajetória histórica comprovada. Em relação à Descentralização das Políticas Públicas, o Estatuto institucionaliza o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), coordenado pela SEPPIR, que tem por objetivo disseminar as políticas de igualdade racial nos estados e municípios.

No que concernem as políticas educacionais, o Estatuto estabelece parâmetros para aplicação de ações afirmativas voltadas à população negra, como o sistema de cotas raciais nas universidades. Segundo o ministro Joaquim Barbosa, do Supremo Tribunal Federal, as ações afirmativas “são impostas ou sugeridas pelo Estado, por seus entes vinculados e até mesmo por entidades puramente privadas, [as ações afirmativas] visam a combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade<sup>8</sup>”.

As ações afirmativas (...) constituem, por assim dizer, a mais eloquente manifestação da moderna ideia de Estado promovente, atuante, eis que de sua concepção, implantação e

---

<sup>8</sup> [http://portal.mj.gov.br/sedh/biblioteca/livro\\_percepcoes/percepcoes.pdf](http://portal.mj.gov.br/sedh/biblioteca/livro_percepcoes/percepcoes.pdf).

delimitação jurídica participam todos os órgãos estatais essenciais, aí se incluindo o Poder Judiciário, que ora se apresenta no seu tradicional papel de guardião da integridade do sistema jurídico como um todo, ora como instituição formuladora de políticas tendentes a corrigir as distorções provocadas pela discriminação. (Gomes, 2001, p.6-7).

Assim como na educação o Estatuto da Igualdade Racial também previa a garantia de atendimento de qualidade nos hospitais e postos de saúde, instituindo políticas voltadas às especificidades da população negra. Há ainda a garantia da liberdade para práticas religiosas de matrizes africanas. Os demais direitos relacionados à moradia e ao trabalho também foram garantidos pela lei.

Como podemos perceber, a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial e das demais conquistas são resultado de um longo processo de resistências e lutas em defesa do direito à diferença étnica e a reivindicações dos movimentos sociais negros, pela implementação de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos da população negra brasileira.

Na tentativa de consolidar esta abertura política voltada para a importância da população negra brasileira, e, a partir daí, estabelecer um espaço concreto de formulação e execução de políticas de caráter afirmativas, foi criada no ano de 2003, a SEPPIR, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, pela Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003. A criação SEPPIR, com status de ministério e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR, órgão consultivo integrado por integrantes do Governo Federal e militantes de entidades do movimento social negro possibilitou o surgimento de uma nova era na efetivação das políticas públicas voltadas para o combate a discriminação racial no país.

Atualmente, a SEPPIR utiliza como referência política para suas ações o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010), que tem orientado a elaboração do Plano Plurianual (PPA 2012-2015), resultando na criação de um programa específico intitulado “Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial”, articulado com demais secretarias, incorporando o tema em 25 outros programas. São as finalidades da SEPPIR:

- Formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial;

- Formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância;

- Articulação, promoção e acompanhamento da execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação da promoção da igualdade racial;

- Coordenação e acompanhamento das políticas transversais de governo para a promoção da igualdade racial;

- Planejamento, coordenação da execução e avaliação do Programa Nacional de Ações Afirmativas;

- Acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem o cumprimento de acordos, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à promoção da igualdade e combate à discriminação racial ou étnica.

As ações afirmativas, no exercício de seu desenvolvimento, têm como objetivo o estabelecimento de políticas públicas para a igualdade de oportunidades. No entanto, sua pauta tem sido criticada por alguns setores da sociedade, que veem nelas a possibilidade de se constituir ainda mais conflitos raciais, o que tem provocado muitos debates. Para Santos (2010),

Para que as políticas de promoção da igualdade racial (quer sejam elas ações repressivas, ações valorizativas e/ou ações afirmativas) tenham potencial transformador contra a prática do racismo, não se pode abrir mão de políticas universais associadas a elas, uma vez que todas elas são fundamentais para o desenvolvimento do potencial humano de cada indivíduo, visto que todas essas políticas em interação possibilitam, de fato, a construção de sociedades mais igualitárias, baseadas na igualdade de oportunidade/acesso e de tratamento, onde os indivíduos possam escolher e ser donos dos seus próprios destinos (p.76).

As cotas nas universidades, por exemplo, apesar de já estarem em pleno funcionamento em grande parte das universidades brasileiras, ainda dividem opiniões.

Este conjunto de ponderações até aqui apresentadas nos leva a refletir sobre a importância dos estudos e pesquisas sobre as relações raciais realizadas no Brasil. Vimos que seus resultados e indicações, atrelado às mobilizações sociais serviram de base para subsidiar a construção das políticas públicas voltadas para a população negra.

### **2.1.2 Os Quilombolas: particularidades de uma condição étnica e camponesa**

Com nos parece, as ações dos movimentos negros sempre estiveram majoritariamente voltadas para o combate ao racismo, sobretudo no ambiente urbano, onde era discutida a inserção dos negros numa sociedade marcada pelo processo industrial em diversos setores

(educação, moradia, saúde, mercado de trabalho). De acordo com Gusmão (1989), as investigações e pesquisas pareciam negar a possibilidade de uma existência negra no meio rural (p. 3), talvez pelo fato dela estar inclusa no universo camponês brasileiro, mas que ao mesmo tempo, estaria diferenciada por sua condição étnica historicizada.

Quase sempre vivendo em terras devolutas ou terras públicas, (os negros) constituem-se como posseiros por vezes pequenos proprietários e constroem coletivamente a vida sob uma base geográfica, física e social, formadora de uma territorialidade negra. Dentro dela elaboram-se formas específicas de ser e existir enquanto camponês e negro (idem, p.3).

Parece-nos que a relação camponês x negro, despertou em algumas representações das chamadas terras de preto ou comunidades negras rurais para que se organizassem para juntas refletirem sobre a situação dos povos negros que encontravam-se na zona rural, pois, como afirma Leite (2000), já há muito tempo, os negros, diferentemente dos índios – considerados como “da terra” –, enfrentaram muitos questionamentos sobre a legitimidade de apropriarem-se de um lugar, cujo espaço pudesse ser organizado conforme suas condições, valores e práticas culturais (p.334).

Como vimos, com a retomada política aflorada em meados de 1980, alguns militantes negros deram início a um conjunto de iniciativas, que através de pesquisas e estudos sobre a realidade dos negros, acabaram por incentivar algumas mobilizações, ganhando repercussão nacional. No espaço do campo, temos como o exemplo o I Encontro de Comunidades Negras Rurais do Maranhão, ocorrido em agosto de 1986, em São Luis, com o tema “O Negro e a Constituição Brasileira”, promovido pelo Centro de Cultura Negra (CCN) no Maranhão.

É neste bojo que a questão quilombola entra no cenário nacional. O reconhecimento legal de direitos específicos, no que diz respeito a título de reconhecimento de domínio para as comunidades quilombolas, ensejou uma nova demanda, gerando proposições legislativas em âmbitos federal e estadual, promovendo a edição de portarias e normas de procedimentos administrativos consoante à formulação de uma política de promoção social para este segmento (SEPPPIR, 2004, p.13)

O encontro teve como principal objetivo discutir propostas referentes aos direitos do povo negro do Maranhão e do Brasil, para serem encaminhadas na época aos Deputados Federais (1988) e Estaduais (1989) Constituintes. Sua principal reivindicação foi a questão da garantia das terras de preto aos seus moradores, onde o acesso à terra não estava regulado por categorias formais de propriedade, mas pelo próprio grupo através do chamado “direito costumeiro”.

Até aquele momento, o controle sobre esse bem essencial (a terra) é exercido coletivamente tomando por base limites étnicos fundados no parentesco; considerando a coparticipação em valores e práticas culturais próprias, e,

especificamente, através da construção de formas de organização baseadas em mecanismos de solidariedade e reciprocidade (Gusmão 1989, p.4).

A participação do CCN/MA em conjunto com outras entidades como o Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará (CEDENPA) e com o apoio do Movimento Negro do Rio de Janeiro, resultou na proposta para o Estado em garantir terras as comunidades negras rurais, encaminhadas à Deputada Federal Constituinte Benedita da Silva, a qual apresentou no Congresso Nacional Constituinte.

Como sabemos, o resultado desta intensa mobilização culminou no Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal de 1988, garantindo aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estivessem ocupando suas terras o reconhecimento de propriedade definitiva, cabendo ao Estado emitir-lhes os títulos respectivos. No entanto, como nos lembra Almeida (1989),

O processo social de afirmação étnica referido aos chamados quilombolas não se desencadeou necessariamente a partir da Constituição Federal de 1988, uma vez que ela própria é resultante de intensas mobilizações, acirrados conflitos e lutas sociais que impuseram as denominadas terras de preto, mocambos, lugar de preto e outras designações que consolidaram de certo modo as diferentes modalidades de territorialização das comunidades remanescentes de quilombos.

Como se sabe, a história quilombola surgiu no Brasil ainda na época da escravidão, como experiência de liberdade e resistência dos escravos às condições humilhantes e subumanas por qual passavam. Os escravos “rebeldes” escapavam dos domínios do seu senhor para formarem grupos de resistência. Desse modo, por todo o país, diversos núcleos foram formados, dando origem aos quilombos. No entanto, quando o Estado brasileiro resolveu assumir a competência de titular as terras desses grupamentos sociais, que a Constituição Federal chamou de comunidades remanescentes de quilombo, não só desconhecia o tamanho da demanda dessas comunidades, pois acreditava-se em casos pontuais, assim como também não definiu que grupos se enquadrariam nesta categoria social, e os atores responsáveis pela operacionalização dessas ações.

A Constituição Federal de 1988 trouxe significativas mudanças, por ter se constituído enquanto novo ordenamento constitucional a tratar da função social que a terra deveria cumprir, antes abordada pelo Estatuto da Terra. Os temas Reforma Agrária e a Política Agrícola também foram destacados em capítulo próprio, compondo as disposições da Ordem Econômica (Título VII).

O embargo total destes novos mecanismos de reconhecimento e de reforma agrária na Constituição levou a que, alguns poucos anos depois da homologação da Constituição, o artigo 68 (Brasil, 1988) figurasse aos olhos dessa militância e desta

sociologia agrária, como uma alternativa viável às suas demandas. Surgem então, as expectativas de que o citado artigo constitucional- aprovado justamente por ter sido proposto à margem de qualquer debate constitucional relativo à estrutura fundiária e à reforma agrária- corrigisse o malogro do Plano Nacional de Reforma Agrária: ele parecia como instrumento que poderia fazer o ordenamento jurídico nacional reconhecer a legitimidade das modalidades de uso comum da terra, que remetem a um direito popular anterior e/ou alternativo ao regime implantado com a lei de terras de 1850 e seus desdobramentos (ARRUTI, 2008, p. 323).

Alguns autores como Leite (2000); Andrade (2003); Arruti (2009) consideraram que tais lacunas (falta de dimensão populacional, confusão teórica e conceitual) se tornariam obstáculos, que até hoje dificultam a operacionalização das ações de reconhecimento, certificação e titulação das terras quilombolas. De acordo com Leite (2000),

[...] atingidos por todos os tipos de racismos, arbitrariedades e violência que a cor da pele anuncia – e denuncia –, os negros foram sistematicamente expulsos ou removidos dos lugares que escolheram para viver, mesmo quando a terra chegou a ser comprada ou foi herdada de antigos senhores através de testamento lavrado em cartório. Decorre daí que, para eles, o simples ato de apropriação do espaço para viver passou a significar um ato de luta, de guerra (LEITE, 2000, p. 335).

Como exemplo disso, podemos verificar que apesar das discussões sobre as comunidades remanescentes de quilombos estarem no texto constitucional de 1988, somente sete anos depois foi que a primeira comunidade quilombola foi titulada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o que demonstra a morosidade no processo de acesso aos direitos devidos dessas comunidades.

No sentido etimológico, a expressão *remanescente* compreende algo que restou, ou que sobrou. Dessa forma, interpretando literalmente o que diz o texto constitucional, sua aplicação seria quase que impraticável, pois seria muito difícil (ou mesmo impossível) identificar nos dias atuais a existência de remanescentes ainda do período da escravidão. Então, onde vemos a aplicação do termo remanescente poderíamos considerar os seus descendentes, que ao permanecerem nas comunidades, revivificam as culturas e religiosidades de seus antepassados. Segundo Arruti (2009), o termo remanescente trouxe uma positividade para a realidade dessas comunidades como pertencentes a um contexto de luta pela identidade negra e por sua cultura (p. 21).

No entanto, Andrade (2003), na tentativa de compreender e sistematizar algumas questões referentes à ação do Estado junto aos grupos classificados como remanescentes de quilombos, alerta para uma breve reflexão sobre “as categorias *analíticas*, elaboradas como ferramentas teóricas para compreender essas realidades e as *nativas*, aquelas adotadas pelos próprios camponeses para se autodefinir, para se diferenciar de outros, para enfrentar

situações de conflito nas quais se veem ameaçados, principalmente em seus direitos territoriais” (pg. 37).

A autora destaca a importância de descobrir quais seriam os pressupostos da ação oficial do Estado, por meio de seus diferentes aparelhos, na atuação junto aos grupos que são classificados como remanescentes de quilombos, comunidades negras rurais, povoados negros, entre outros. Vale destacar que apesar de possuírem algumas características em comum, os grupos que reivindicam essa identidade quilombola não são necessariamente homogêneos do ponto de vista racial. E que ao se tentar fazer qualquer processo de identificação étnica, seja pelo fenótipo, ou da origem dos que compõem o grupo, corre-se o risco de se fazer uma enorme confusão, pois os grupos não operam com essa lógica, puramente racial, embora ela esteja colocada também, porque a história desse grupo está referida ao passado partilhado, ligado a condição escrava.

Portanto, o termo quilombo ou as experiências correlatas às quais ele confere sentido, em termos contemporâneos, vêm assumindo novos significados, uma vez que “ainda que tenha um conteúdo histórico, o mesmo vem sendo ressemantizado para designar a situação presente dos segmentos negros em diferentes regiões e contextos do Brasil” (O’dwyer *apud* Silva & Junior, 2004). Tal compreensão por parte de alguns autores dessa abrangência do significado da expressão quilombo encontra-se apoiada no que prescreve a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), que com essa postura investe numa aplicação mais justa ao que prevê o artigo 68.

No ensaio *Quilombos*, Arruti afirma que o termo quilombo já possuiu significados distintos. Segundo ele, no período colonial e imperial, designavam-se os locais de encontro dos escravos fugidos e que influenciavam nas legislações de cada período. Já no período republicano, a expressão seria utilizada como metáfora corrente nos discursos políticos, como signo de resistência. Arruti alerta para o que considera as principais formas destas novas ressemantizações.

O quilombo como “resistência cultural”, tendo como tema central a persistência ou produção de uma cultura negra no Brasil [...] O segundo plano de ressemantização do quilombo passaria pela sua vinculação à “resistência política”, servindo de modelo para se pensar a relação (potencial) entre classes populares e ordem dominante [...] o terceiro é operado pelo movimento negro que, somando a perspectiva cultural ou racial à perspectiva política, elege o quilombo como ícone da “resistência negra” (Pinho & Sansone, 2008, p. 318-320).

Outro aspecto relevante tem a ver com o critério utilizado para definir uma comunidade como sendo quilombola, de modo a garantir-lhe a propriedade e posse. Gama

(2005) afirma que o que interessa nessa questão “é a relação que, com o passar dos anos, o corpo social adquiriu com as terras ocupadas, difundindo sua cultura, seus modos de criar, fazer e viver, e resgatando valores surrupiados, como meio, inclusive, de assegurar sua reprodução física, social, econômica e cultural” (p.3). Portanto, a forma pela qual a vida no quilombo é conduzida é muito importante, e deve ser levada em consideração, pois conta muito de sua história.

As comunidades quilombolas são denominadas como povos tradicionais por serem grupos sociais que operam uma maneira própria de desenvolver suas práticas cotidianas de manutenção e reprodução de seu modo de vida. O trabalho executado na maioria das vezes é arraigado na agricultura de auto-abastecimento, com muito pouca, ou nenhuma acumulação de capital, com um modo de vida ancorado na dependência da natureza e em torno de laços familiares (Jorge, 2012, p.30).

Para que se inicie o processo de reconhecimento de uma comunidade quilombola, é bem simples. É necessário que a mesma se identifique como tal, onde compete ao Estado, através da Fundação Cultural Palmares, expedir a certidão desse autorreconhecimento coletivo. A partir daí inicia-se um conjunto de atividades que prevê efetivamente as ações baseadas no comando constitucional tais como: Estudos antropológicos, elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) do território, coleta de elementos fáticos escritos e/ou orais, dados histórico-sociais, levantamento da cadeia dominial do imóvel até sua origem (Gama, 2005, p.9).

Diante das demandas para regularização fundiária, o INCRA havia publicado várias portarias (307, 20, 56) até que por fim, a de nº 57, de 2009, que tinha por objetivo de estabelecer procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desinversão, titulação e registro das terras ocupadas pelos remanescentes de comunidades dos quilombos.

Dando continuidade ao processo de reconhecimento dos direitos das comunidades negras quilombolas, foi sancionado no ano de 2003 o Decreto nº 4788 (20.11.2003) pelo presidente Lula, abrindo caminho, 15 anos depois, para que o tema das terras das comunidades negras fosse efetivamente incorporado como objeto de política pública em âmbito nacional.

Tal instrumento possibilitou um deslocamento institucional do tema, passando da atribuição exclusiva da Fundação Cultural Palmares (Ministério da Cultura) para uma atribuição partilhada entre vários ministérios, cujas ações deveriam ser coordenadas pela SEPPIR (Presidência da República), mas que teria o INCRA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) como principal realizador de suas ações.

A pauta quilombola passou a constituir a agenda pública, trazendo para discussão duas questões importantes e, como vimos interligadas: a distribuição fundiária brasileira, e a questão racial. Desta maneira, podemos considerar que a questão quilombola deixou de ter um aspecto apenas cultural, passando a ser reconhecida como uma significativa parcela da população nacional e que merece ser tratada de forma peculiar, através de conjunto de políticas públicas, que tenham por objetivo oportuniza-las, através dos bens, serviços e recursos necessários para sua reprodução.

Por outro lado, o alargamento das políticas, além da questão fundiária, ampliou também o espaço institucional, político e orçamentário das comunidades quilombolas e do seu movimento organizado em âmbito nacional, desencadeando uma forte reação por parte dos interesses ruralistas no Congresso Nacional, mas também de uma reação mais genérica à expansão das políticas de reconhecimento, defesa e mesmo de incentivo à diversidade social e cultural. Antes folclóricos, os quilombolas tornaram-se ativistas que incomodavam localizados no mapa político nacional em algum lugar entre trabalhadores sem terra, os indígenas, as favelas e os universitários cotistas.

O Decreto nº 4788/2003 definiu as competências dos órgãos envolvidos na implementação das demais políticas públicas, por meio de um Comitê Gestor, coordenado pela SEPPIR. Este Comitê apresentava como objetivo a elaboração de um plano de desenvolvimento sustentável para as comunidades quilombolas. Para tanto, estabelecia a obrigação de participação direta das associações quilombolas, assim constituídas e especialmente adequadas a representar legalmente os interesses destas comunidades.

Acertado com esta exigência o Governo Federal também passou a fomentar a formação de comitês estaduais envolvendo os governos estaduais, as prefeituras municipais onde existiam comunidades quilombolas, e representações locais dos quilombolas e as representações dos órgãos federais nos estados, como o INCRA, a FUNASA, e as Delegacias Regionais do Trabalho, assim como o IBAMA.

Em 2004, foi criado o Programa Brasil Quilombola, cuja finalidade era coordenar as ações governamentais para as comunidades remanescentes de quilombo por meio de articulações transversais, setoriais e interinstitucionais, com ênfase na participação da sociedade civil.

O Programa Brasil Quilombola, (surge) como uma política de Estado para as áreas remanescentes de quilombos, abrangendo um conjunto de ações inseridas nos diversos órgãos governamentais, com suas respectivas previsões de recursos constantes da lei orçamentária anual do Plano Plurianual 2004-2007, bem como as responsabilidades de cada órgão e prazos de execução (SEPPIR, 2004, p.15).

A viabilização deste programa nos faz observar que nos últimos anos tem-se vivenciado uma tendência da admissão de elementos de afirmação étnica como prerrogativa para acessar as políticas sociais propostas pelo governo em parceria com entidades sociais. No entanto, parece-nos que houve um direcionamento das ações apenas para os negros remanescentes de quilombos, no sentido de conquistar e manter seus territórios.

Parece-nos que a ação desenvolvida por seus “representantes”, ou seja, dos movimentos sociais rurais e sindicatos, não foram ampliadas para os demais negros que se encontravam na área rural. Abrimos um espaço para esclarecer que no sentido weberiano de “ação social”, enquanto conduta humana dotada de um significado subjetivo, ou uma ação com sentido, (Quintaneiro, 2002, pág. 114), compreendemos que os agentes desses movimentos, aqueles que dão sentido a sua ação, no caso, que lutam por uma causam por compartilharem de uma mesma realidade de discriminação e preconceito, esqueceram que a questão negra no mundo rural vai além da condição quilombola.

Sob esse aspecto, podemos dizer que a Constituição foi consequência de um processo de luta por reconhecimento de direitos, o que possibilitou uma maior visibilidade dos movimentos sociais, sobretudo daqueles baseados em fatores étnicos. Todavia, apesar de o Estado reconhecer publicamente os direitos da população quilombola, o que para muitos significou uma reparação histórica para com os descendentes de escravos, não significou que tais problemas pudessem ser resolvidos prontamente. Em termos reais, temos observado que o Estado ao mesmo tempo em que reconhece a importância histórica e social da questão, por outro lado dificulta a operacionalização do processo político de garantia dos direitos.

Quando alguns elementos identitários vão sendo incorporados, agentes sociais que se identificam ou são identificados por tais elementos se inserem na teia de negociações, na interlocução em instâncias de poder, no sentido de assegurarem seus pleitos. Nesta capacidade transformadora, de intervir em um determinado cenário de eventos de forma a alterá-los, compreendemos nas ações desses “agentes sociais” a busca pela oportunidade de transformar suas vidas e dos grupos por eles representados.

Como temos observado até aqui, nas últimas décadas, os fatores étnicos ou raciais têm sido frequentemente utilizados nas ações do governo, através de políticas focalizadas em grupos específicos como crianças, jovens, mulheres e idosos em seus territórios. Como exemplo, afirma Almeida (2004) que,

As políticas ambientais e agrárias ressentem neste sentido da incorporação dos fatores étnicos nos seus instrumentos de intervenção direta e daqueles outros recursos técnicos que lhes possam permitir uma compreensão mais precisa das modalidades de uso comum vigentes (p. 30).

A noção de território, frequentemente discutida por diversas áreas de estudo, sobretudo na geografia, sociologia e antropologia, é utilizada como conceito central na implantação de políticas públicas e privadas, nos campos, nas cidades, promovidos pelos governos e movimentos. Essas políticas formam modelos de desenvolvimento que causam impactos socioterritoriais e criam formas de resistências, produzindo constantes conflitualidades.

Segundo Almeida (2004), as terras vão sendo incorporadas segundo uma ideia de rede de relações sociais cada vez mais fortalecida pelas autodefinições sucessivas ou pela afirmação étnica.

Assim, juntamente com o processo de territorialização tem-se a construção de uma nova “fisionomia étnica”, através da autodefinição do recenseado, e de um redesenho da sociedade civil, pelo advento de centenas de novos movimentos sociais, através da autodefinição coletiva. Todos estes fatores concorrem para compor o campo de significados do que se define como “terras tradicionalmente ocupadas”, em que o tradicional não se reduz ao histórico e incorpora identidades redefinidas situacionalmente numa mobilização continuada. (p. 29).

Após o 13 de Maio, e posteriormente com o advento do processo de industrialização e conseqüentemente de crescimento urbano, muitos negros, despojados de suas terras, de trabalho e outros recursos, se viram na necessidade de se estabelecer na sociedade urbana. Evidentemente que a grande maioria não ocupou os melhores postos, pois o ranço escravocrata ainda permanecia impregnado na sociedade. Muitos se viram despreparados para o trabalho livre não encontrando nesse novo sistema emergente oportunidades de acesso e de integração.

O ex-escravo e o ex-liberto viram-se na contingência de repudiar as ofertas de trabalho, pois viam nelas a continuidade da escravidão por outros meios. Tiveram de retrair-se, retomando os caminhos que os levavam de volta às regiões de origem, submergindo na economia de subsistência, ou recorriam ao parasitismo sobre a mulher negra, ou tinham de submeter-se aos ‘trabalhos sujos’, literalmente, ‘trabalhos de negro’ (Fernandes, 1989, p. 80.)

Apesar das conquistas adquiridas com a resistência dos quilombos, os negros continuaram sofrendo opressão, exclusão social, discriminação racial e oportunidades desiguais, que ocorre até os dias atuais. Diante desta realidade, podemos afirmar que existe um grande desafio quando se estabelecem subcategorias dentro da categoria população negra, limitando o acesso às políticas públicas a determinados grupos. A garantia do direito à

propriedade deve ser realizável não somente aos descendentes de comunidades quilombolas formadas antes do período da abolição, mas a todos que compartilham de um mesmo legado histórico.

No entanto, parece que o Estado brasileiro resolveu solucionar essa questão investindo num projeto que promoveria a inclusão social das comunidades negras rurais nas políticas agrárias, através dos mecanismos da chamada Reforma Agrária de Mercado.

## **2.2. O selo “TERRA NEGRA BRASIL”: Política Pública para negros sem terra?**

Antes de entrarmos na experiência do selo Terra Negra Brasil (TNB), julgamos relevante rememorar a contribuição de alguns autores (Lowi, Rua...) sobre o processo de criação e concretização de uma política pública. Como já vimos, para que se crie uma política, geralmente parte-se do diagnóstico de um problema, ou seja, da identificação de uma questão a ser resolvida ou de um conjunto de direitos a serem efetivados; em segundo lugar, se tem a formulação de um plano de ação para o enfrentamento do problema; em seguida se providencia a escolha das ações prioritárias, que vão embasar o andamento do processo de sua implementação (através de leis e procedimentos administrativos) da política; e por fim, propõe-se uma avaliação dos resultados que foram alcançados ou não com a execução desta política.

Baseado nesta formulação estabelecemos alguns questionamentos que serviram de pistas para nortear a investigação sobre o selo TNB:

1. Que circunstâncias levaram o Governo Federal a criar o selo TNB? Que atores foram chamados para participar das discussões?
2. Qual o verdadeiro escopo ao se ratificar a proposta do PNCF, de “resolver” os conflitos sociais relacionados à questão fundiária através da compra/ venda de terras?
3. Existe de fato, no mundo rural brasileiro, uma população negra não quilombola, desprovida de terras?
4. Houve uma mobilização por parte da população jovem negra pela criação do selo Terra Negra Brasil? Como nasceu essa política pública?

Evidentemente, para cada questão que era formulada surgia quase que automaticamente respostas, que precocemente poderiam servir como hipóteses da pesquisa,

derivadas de prévias observações ou até mesmo de simples palpites ou intuições. Entretanto, para que fossem confirmadas, seria necessário um esforço investigativo da pesquisa, que envolvesse leituras, pesquisas e contato direto com a experiência viva do TNB, no caso, o projeto piloto realizado no Maranhão.

Na pesquisa sobre o selo TNB, foram levantadas várias informações referentes a todas as etapas do processo que culminaram na sua concepção, na tentativa de que se compreendesse o funcionamento da política e o seu verdadeiro alcance.

Realizando uma breve viagem ao capítulo anterior, vimos que a proposta do PNCF, de financiar terras para trabalhadores rurais começou ainda no Governo FHC (1995-2002), que com os recursos do Banco Mundial, lançou alguns programas de Reforma Agrária de Mercado (RAM), como o Cédula da Terra (1996-1997). Tal iniciativa tinha por objetivo amenizar a pressão social por terra sem alterar a estrutura fundiária ou ampliar os processos de desapropriação (SAUER, 2010, p.100).

Naquele momento, o discurso do governo era de que não havia no país recursos suficientes para realizar uma reforma agrária “tradicional”, através das desapropriações, e aproveitando que o Banco Mundial estava oferecendo recursos, propunha-se o financiamento de terras. Em defesa do sistema de mercado de terras, argumentava-se que essa opção representaria uma reforma agrária pacífica, sem conflitos e sem violência, provocadas pelas mobilizações e pressões dos movimentos sociais.

Passados alguns anos e mesmo com as mudanças nas denominações dos projetos e programas (Reforma Agrária Solidária, Cédula Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário), a proposta de reforma agrária via mercado permaneceu. O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), criado em 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), durante o Governo Lula, está até hoje em vigor.

Dentro das ações do PNCF voltadas para jovens (Nossa Primeira Terra), mulheres (PNCF Mulher), Meio-Ambiente, e Convivência com o Semiárido, foi criado o selo Terra Negra Brasil.

O selo TNB faz parte das ações complementares do Programa Nacional de Crédito Fundiário, e é apresentado pelo Governo Federal como proposta de acesso à terras para comunidades negras rurais não quilombolas, através de um financiamento a longo prazo.

A criação do selo Terra Negra Brasil no âmbito do Programa Nacional de Crédito Fundiário contribui para o incremento da participação da população negra rural não quilombola no Programa e melhorar as condições de vida dos beneficiários. Esse selo exprime também o interesse do governo brasileiro, por meio do MDA, em atingir efetivamente o público-alvo das políticas sociais promovidas para a erradicação da

pobreza. Dentro desse público está a população negra, que representa 70% do total dos pobres do país (Relatório Oficial do MDA, 2012)

Para o governo, as comunidades negras rurais não quilombolas são um conjunto de pessoas autodeclaradas negras que ocupam determinada área de terra e que comungam de história, identidade e interesses comuns (NEN, 2010, p. 115). Essas comunidades encontram-se na zona rural brasileira, geralmente, com precário acesso a equipamentos e a redes de serviços públicos de educação básica e profissionalizante, de saúde, de transporte, de moradia, de segurança pública, entre outros. Mas como nasceu essa política pública?

### **2.2.1 Concebendo uma política: a parceria entre o MDA e o Núcleo de Estudos Negros.**

De acordo com as informações oficiais do governo, o agente idealizador do selo TNB foi o Núcleo de Estudos Negros (NEN), que se apresenta enquanto uma entidade do Movimento Negro, que desenvolve ações de capacitação na temática étnica e racial, principalmente na área de educação, denominada por eles “Pedagogia Multirracial”.

Dados sobre as características e as principais atividades desenvolvidas por essa entidade aparecem no seu site<sup>9</sup>:

O Núcleo de Estudos Negros – NEN é uma organização a serviço do Movimento Negro de Santa Catarina. Foi fundado no ano de 1986, reunindo estudantes universitários e militantes negros na luta contra ao racismo e todas as formas de discriminação racial e social a que está submetida a população afro-brasileira, mediante a busca de políticas públicas que promovam a igualdade de oportunidades para este segmento historicamente alijado dos direitos de cidadania. O NEN, a partir de seus estudos e pesquisas e de seus programas de ação nas áreas da Educação, Justiça, Trabalho e Cidadania, busca assegurar o desenvolvimento sustentável nas comunidades negras, urbanas e rurais, e, do mesmo modo, a garantia dos direitos sociais. A estrutura organizativa do NEN está constituída a partir dos seguintes Programas: Educação; Justiça e Direitos Humanos; Desenvolvimento, Trabalho e Cidadania. Programa de Justiça e Direitos Humanos.

O Programa de Justiça tem como objetivo atender as vítimas de violência racial através de uma rede de solidariedade que envolve entidades, movimentos, organizações e indivíduos. As principais ações desenvolvidas pelo programa são: Rede SOS Racismo; Atendimento psico-sócio racial; Dossiê Racismo em Santa Catarina; Projeto Direitos

---

<sup>9</sup> <http://www.nen.org.br>

Humanos e Justiça Participativa que através do Curso de Promotores Legais Populares forma lideranças comunitárias em direitos humanos e cidadania, na perspectiva de torná-los multiplicadores dos conhecimentos adquiridos nos bairros periféricos; Projeto Comunidades Negras Rurais.

Segundo o NEN, o Programa de Justiça possui um histórico de iniciativas de discussão e combate ao racismo. Entre as principais atividades podemos destacar o Curso de Formação de Operadores Jurídicos sobre Racismo, Discriminação Racial e Preconceito que reuniu profissionais da área jurídica de todo o Brasil com a proposta de instrumentalizá-los, a partir do estudo e da pesquisa, para a defesa da igualdade racial enquanto direito humano.

Ainda de acordo com essas informações, este programa levou à discussão da demarcação de terras remanescentes de quilombos, com base na garantia constitucional, para vários locais de Santa Catarina por meio do Projeto Comunidades Negras Rurais, com o apoio de parceiros como o INCRA, o Instituto do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural Nacional (IPHAN) e Instituto do Patrimônio Histórico de Florianópolis (IPUF).

Após realizar um *Diagnóstico Situacional das Comunidades Negras Rurais de Santa Catarina*, nos anos de 1990, onde se constatou que a população pouco ou quase não acessava as políticas públicas, o NEN lançou uma proposta em 2004 ao poder público, por intermédio da Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com o intuito de *potencializar o acesso das populações negras rurais à aquisição de terra* (PASSOS & NASCIMENTO, 2010, p. 10).

O NEN tem desenvolvido ações em comunidades quilombolas, mas apresenta também, como grande diferencial, a preocupação pelo trabalhador negro rural não quilombola. Foi do seio dessa entidade que surgiu a idéia de criar um programa para atender esse setor populacional do campo: o Terra Negra, que depois foi apresentado ao MDA e resultou incorporado ao PNCF, como um selo específico. É um interessante caso de política pública idealizada pelo movimento social e assumida posteriormente pelo governo (Relatório do MDA, 2012).

Através da parceria estabelecida entre o MDA e a SEPPIR, o selo Terra Negra Brasil, teria por objetivo “promover a igualdade racial no campo, financiando a aquisição de propriedade por jovens trabalhadoras e trabalhadores negros de comunidades rurais não quilombolas do Brasil” (NEN, 2010). Seu público alvo eram jovens trabalhadores e trabalhadoras de comunidades negras rurais não quilombolas, que deveriam ter pelo menos 5 anos de experiência no campo, podendo contar como tempo a escolaridade.

Na tentativa de ampliar as ações do TNB pelo Brasil, o MDA firmou no ano 2009 um convênio de colaboração com o NEN que estipularia a criação de uma rede de especialistas na temática de raça e etnia encarregada de capacitar os integrantes da Rede de Apoio do PNCF nessas matérias nos diferentes estados de atuação do Programa. O NEN também ficou com a incumbência de elaborar livros e materiais de divulgação, cujo resultado foi a criação, em 2010, da Cartilha do selo Terra Negra e do livro intitulado A Terra e o Povo Negro: Histórias, Políticas e Desenvolvimento no Meio Rural Brasileiro.

Segundo o MDA, o Núcleo de Estudos Negros é atualmente a única entidade do movimento negro vinculada ao PNCF, pois outras que foram contatadas em diferentes momentos no Maranhão, Ceará e Pernambuco, não chegaram a concretizar sua participação.

O selo TNB oferece às comunidades negras rurais não quilombolas um financiamento que pode chegar até R\$ 80 mil por beneficiário, podendo ser pago em até 20 anos. As propriedades a serem adquiridas podem ser escolhidas e negociadas diretamente pelos trabalhadores com os donos dos imóveis. As propriedades devem ter até 15 módulos fiscais e devem ser declaradas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) de não interesse para desapropriação. Além da compra do imóvel, os investimentos podem ser utilizados também para construção de casas, abastecimento de água, implantação de produção e de criações para autoconsumo, preparação do solo, a irrigação, a implantação de culturas ou pasto, a compra de animais, entre outros (NEN, 2010).

Como sabemos, a proposta do Crédito Fundiário é de emprestar dinheiro para que trabalhadores rurais adquiram propriedades. Entretanto, essa ação além de colaborar com o fortalecimento do mercado de terras, que beneficia o proprietário que vende sua terra, traz a situação de endividamento do pequeno produtor. Vejamos parte da propaganda do selo:

“Se você tem o perfil do Programa, o próximo passo é procurar uma propriedade cujo dono tenha interesse em vender pelo valor compatível com o de mercado. O proprietário deve apresentar o título legítimo e legal da propriedade, além de vários outros documentos que comprovem que o imóvel não tem irregularidades e que o pagamento dos impostos estão em dia” (Site oficial do MDA, 2013).

Segundo a cartilha do programa<sup>10</sup>, após a escolha da terra, os trabalhadores rurais devem criar uma associação com um estatuto elaborado de forma que seus objetivos seja a compra da terra pelo PNCF. Após registrá-la em cartório, o próximo passo é elaborar uma proposta de financiamento com o apoio de uma ATER credenciada. Depois que toda a documentação é analisada pela UTE, que avalia a proposta, e faz a vistoria do imóvel, o banco

---

<sup>10</sup> Que encontra-se anexa neste trabalho.

financiador verifica a documentação da terra e das famílias. Após as análises, acontece a assinatura do contrato com o banco e o registro do Imóvel no Cartório de Registro de Imóveis. A próxima etapa é o pagamento do banco para o vendedor da terra, dos gastos com cartório e prefeitura. Já o dinheiro para os investimentos vai para uma conta bloqueada dos beneficiários (site oficial do MDA).

Mas qual o verdadeiro escopo ao se ratificar a proposta do PNCF, de “resolver” os conflitos sociais relacionados à questão fundiária através da compra/ venda de terras por comunidades negras rurais? Existe de fato, como afirma a Cartilha do TNB, no mundo rural brasileiro, uma população negra não quilombola, desprovida de terras? Houve uma mobilização por parte da população jovem negra rural pela criação do selo Terra Negra Brasil?

A conquista do reconhecimento à propriedade definitiva das comunidades remanescentes de quilombos no artigo 68 da C. F. foi sem dúvida um grande marco legal no que diz respeito aos direitos da população negra. Contudo, sabemos na realidade que a condição de vida dos negros brasileiros que vivem no mundo rural e que não se enquadram no que versa o artigo em tela, é muito difícil, pois estão descobertos de qualquer aporte jurídico.

Gusmão (1989), já falava da “inexistência” de uma questão negra no [mundo acadêmico e político] rural. Para ela, a ótica urbana acabava por reforçar a ideia de que a divisão física/ geográfica dos espaços rural/urbano fosse também uma divisão definitiva na natureza das relações sociais dos grupos que habitam/ trabalham/ vivem nesses espaços distintos (p. 2). O que gerou um tipo de invisibilidade nas agendas de pesquisa e, conseqüentemente, nos processos de construção de demandas que podem desembocar em políticas públicas.

Sabemos que a população negra no geral possui um processo historicamente constituído e marcado por uma singularidade, ainda que no seu interior existam alguns elementos de uma ordem social mais geral, próprio da sociedade dita inclusiva. O compartilhamento de um passado marcado por subserviência e violência, no período da escravidão, e os resquícios desse momento que permanecem tão enraizados nas relações sociais atuais, faz com que o negro no Brasil ainda sofra com a desigualdade.

Até onde sabemos houve uma demanda por parte dos jovens em Damásio para acessarem o Crédito Fundiário no Maranhão, a partir do selo Terra Negra Brasil. Todavia não há indícios de que existiu uma reivindicação por parte da população negra rural, especialmente os jovens, pela criação do selo.

A primeira experiência do selo Terra Negra Brasil ocorreu no estado do Maranhão, na comunidade de Damásio, localizada no município de Guimarães, no ano de 2006, quando um grupo de jovens componentes da associação “Clube de Jovens Juventude Caminho Aberto”, teve seu projeto selecionado pelo PNCF estadual. Segundo informações oficiais do governo, os jovens foram estimulados pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais do município e orientados por técnicos da Unidade Técnica Estadual (UTE) e do MDA. Na elaboração do projeto, que também contou com a consultoria de uma empresa privada, obtiveram a aprovação do financiamento no valor aproximado de R\$ 350 mil reais, onde parte deste recurso deveria ser utilizada na compra do imóvel, na produção agrícola, e no investimento comunitário.

A área comprada pelos jovens possui 460 hectares, mais um engenho de farinha, que custou R\$ 67,6 mil reais que serão pagos ao PNCF/ banco financiador em 168 parcelas, ao longo de 14 anos. O restante, R\$ 285,4 mil reais, foi usado em infraestrutura (para a construção de aviários, por exemplo, e para investimentos comunitários) e no plantio, a fundo perdido (NEN, 2010).

De acordo com as informações contidas no relatório oficial sobre a *Proposta de Estratégia e metodologia para dinamizar a ação dos técnicos e dos beneficiários do selo Terra Negra Brasil no âmbito do PNCF (Produto 3)*:

A associação acessou oficialmente o PNCF em dezembro de 2005 e no seguinte ano começou a plantar. Segundo relatam seus integrantes, desde esse primeiro ano tiveram dificuldades para receber a assistência técnica contratada e não tiveram o retorno econômico necessário, devendo posteriormente pagar parte da primeira parcela do crédito recebido com recursos do próprio bolso dos associados. Desde então continuaram os problemas, agravados com o bloqueio dos recursos do PNCF decidido pelo MDA após a constatação de determinados problemas no Maranhão. As dificuldades crescentes e a falta de perspectivas para remediá-los fizeram com que os jovens começaram a se desestimular e, de fato, a deixar de planejar a plantação de novas culturas desde o ano passado.

Entretanto, a proposta inicial de promover a autonomia desses jovens que resolveram comprar suas terras através do TNB/PNCF, não saiu como o esperado. Além de não receberem todo o valor acordado, ainda ficaram devendo parcelas atrasadas ao banco financiador. Até o momento da pesquisa de campo, o projeto estava paralisado e os integrantes da associação preocupados com a forma a ser encontrada para honrar suas dívidas.

### CAPÍTULO III

## A EXPERIÊNCIA PILOTO DO SELO TERRA NEGRA BRASIL NO ESTADO DO MARANHÃO

O objetivo central deste capítulo é observar as diferentes concepções dos atores sociais sobre o programa Terra Negra Brasil, com os quais estabelecemos contato e que revelam importantes questões para investigação realizada. Vale lembrar que os discursos desses atores são parte da enunciação que fazemos no e sobre o mundo, ao mesmo tempo em que, diante de públicos distintos, buscamos enunciá-los de modo distinto. Nos itens que seguem, destacamos algumas de suas enunciações, à luz de trechos significativos extraídos de algumas das entrevistas realizadas. Ao ouvir tais informações, fica muito explícito quão importante é, para todos, adquirir formalmente a terra, através da (re) afirmação das condições e estratégias de sobrevivência e/ou resistência, por meio da relação com o Estado no processo de admissão numa política pública.

Desde o início da pesquisa, deparamo-nos com o desafio de realizar a análise do selo Terra Negra Brasil, pois seu processo de efetivação era recente, e só teria ocorrido no estado do Maranhão. Com todas as inquietações que surgiam, pois o objeto não se mostrava muito claro, foi necessário reservar um período para aprofundar os estudos para uma melhor compreensão e se preparar para as etapas que surgiriam.

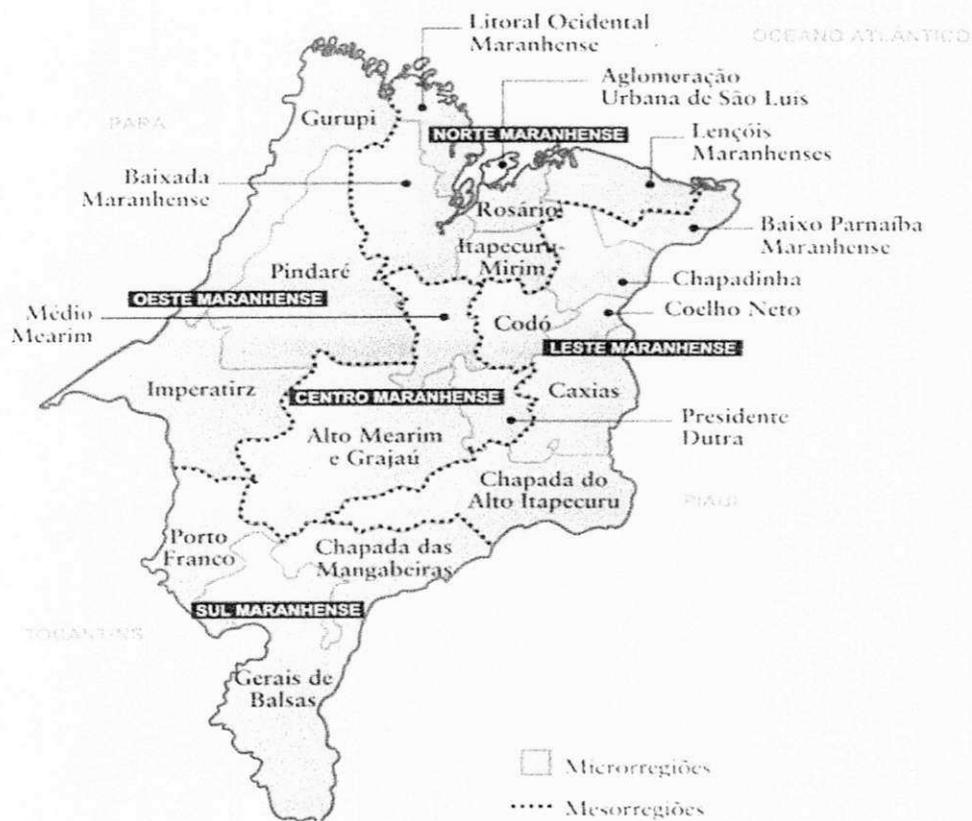
A princípio pretendíamos conhecer os passos que conduziram a elaboração desta política, como ela chegou até este grupo (inicialmente apresentado como jovens negros não-quilombolas), como ela foi implementada, e como esse grupo está vivendo seus efeitos. Mesmo sabendo que se poderia construir uma análise da política pública basicamente inquirindo os documentos oficiais que mostram seus resultados. Consideramos a fala dos atores sociais envolvidos parte fundamental para compreensão desta política. Por isso, optamos por fazer uma “arqueologia” [não no sentido foucaultiano, e sim mais clássico, escavando e comparando os documentos e as falas dos membros da comunidade] que se constituem em torno do selo Terra Negra Brasil, examinando o papel e a participação de cada pessoa envolvida no projeto.

Sendo assim, na primeira parte deste capítulo, apresentamos algumas informações breves a respeito do Programa Nacional de Crédito Fundiário no estado do Maranhão. Em seguida, percorremos a história da organização do movimento negro, apresentando o Centro de Cultura Negra (CCN), que é uma das referências no estado. A nossa escolha pelos CCN se

deve ao fato deste ter um posicionamento a respeito do TNB. A seguir, vamos então apresentar a comunidade quilombola Damásio, usando das vozes de diversos dos seus moradores, buscando enfatizar a experiência vivenciada com a chegada do crédito fundiário. Finalmente, tendo feito este percurso pretendemos apresentar e discutir os desafios para realização do projeto Terra Negra Brasil.

### 3.1 O PNCF no Maranhão.

O Estado do Maranhão, cuja capital é São Luís, tem uma população estimada em 6.794,298 habitantes (IBGE, 2013) ocupa 331.937,450 km<sup>2</sup>, em área territorial que engloba 217 municípios<sup>11</sup>. Está dividido geograficamente em 05 mesorregiões: Centro, Leste, Norte, Oeste e Sul Maranhense, onde cada mesorregião divide-se em microrregiões, totalizando 21.



Fonte: Ordem dos Economistas do Brasil<sup>12</sup>

<sup>11</sup> <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ma>

<sup>12</sup> <http://www.oeb.org.br/Publicacoes/Publicacoes.asp?idPublicacao=63>

Em entrevista concedida durante a pesquisa de campo (Janeiro, 2013), o Sr. Júlio Vilela, representante da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar- SEDES/ Maranhão, relata que o PNCF foi implantando no ano de 2002, durante o governo de José Reinaldo Tavares, considerado por alguns analistas políticos locais como parte e continuidade do domínio do grupo Sarney, que governa a política maranhense desde 1965<sup>13</sup>. As ações do Programa estendem-se a, aproximadamente, 295 áreas de assentamento com mais de 8.500 assentados, em todo o território do Maranhão, distribuído entre as regiões Leste, Baixada Maranhense, os Cocais, Médio e Baixo Mearim, Cerrado Maranhense, entre outros<sup>14</sup>. De acordo com o Painel de Indicadores Gerenciais da Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA) do MDA, foram realizadas no estado mais de 370 operações (contratações) do PNCF envolvendo mais 10.000 famílias.

PNCF no Maranhão							
ANO	OPERAÇÕES	FAMÍLIAS	ÁREA	VALOR CONTRATADO	Valor SIC	Valor SAT	SAT+ SIC
2000/2002	123	3.281	128.064	11.589,063	-	-	-
2003	37	1.012	105.463	4.012,660	-	-	-
2004	33	893	20.258	-	3.619,718	3.409,698	7.029,416
2005	59	1.930	36.936	-	12.147,233	8.355,036	20.502,270
2006	83	2.421	43.342	-	20.398,619	9.921,899	30.320,517
2007	38	1.199	22.394	-	16.482,946	4.180,906	20.663,852
2008	0	0	0	-	1.575,872	0	1.575,872
2009	0	0	0	-	0	0	0
2010	0	0	0	-	0	0	0
2011	0	0	0	-	0	0	0
2012	0	0	0	-	0	0	0
2013	0	0	0	-	0	0	0
Total	373	10.736	356.457	-	54.224,388	25.867,539	95.693,650

Quadro elaborado a partir do Painel de Indicadores Gerenciais da Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA). Boletim Ano VII- Edição nº 003/2013<sup>15</sup>

<sup>13</sup> O Estado do Maranhão é descrito como uma região que tem sofrido o domínio de uma família que controla as instâncias de poder desde a época do regime militar e que conseguiu se manter durante a redemocratização, tendo gerado um Presidente da República na figura do seu maior representante político, qual seja, José Sarney.

<sup>14</sup> Informações obtidas durante a entrevista (Gerência de Inclusão Socioprodutiva - Departamento de Crédito Fundiário/ MA, 08/01/13).

<sup>15</sup> Fonte: portal.mda.gov.br/portal/sra/.../Painel-de\_indicadores\_28-05-2013.pdf. Acesso em 23/09/13.

Durante o levantamento bibliográfico, consultamos um relatório elaborado pelo PNCF/SRA/MDA do Maranhão, no ano de 2010, que apresentava um estudo e levantamento da demanda considerada como potencial para a concretização do PNCF no estado. Segundo este, “o Programa Nacional de Crédito Fundiário tem como principal objetivo se constituir num importante mecanismo de acesso à terra e contribuir para a ampliação e consolidação da agricultura familiar, tendo importância primordial como uma das ações complementares do Plano Nacional de Reforma Agrária<sup>16</sup>. Assim como nas demais regiões do país, o programa foi considerado como uma solução para se acessar terra.

Ainda neste relatório foram apresentadas algumas entidades participantes da Rede de Apoio ao PNCF no estado, na sua fase de mobilização e qualificação de beneficiários para o programa: a FETAEMA (Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Maranhão) e a UTE/MA, através da AGERP (Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural), órgão de Assistência Técnica do Governo do Estado do Maranhão<sup>17</sup>.

Apresentados como parceiros, os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais teriam a função de atestar, através de declarações de elegibilidade, quem seriam trabalhadores rurais de fato, a fim de que pudessem acessar alguns programas e benefícios oferecidos pelo governo estadual em parceria com o Governo Federal. Notamos que tal poder e autonomia, poderia permitir a prática da formação de clientelas, ensejando também disputas amargas em torno do controle dos sindicatos. É claro que não vamos aqui, pois não é nosso objetivo, discutir e diagnosticar o mundo sindical no Brasil e menos ainda no Maranhão. Apenas queremos aqui indicar alguns elementos que estão presentes no cenário por nós trabalhado<sup>18</sup>.

Embora o PNCF do Maranhão apresente como parceiros algumas associações e sindicatos rurais, identificamos que nem sempre essa relação foi completamente amistosa. No ano de 2007, devido às indefinições políticas, ocorreu uma paralisação na execução do programa no Estado, o que colocou em questão a credibilidade do seu funcionamento. Segundo Júlio Vilela, apesar do projeto ter sido paralisado em 2007, prejudicando todas as atividades associativas, a UTE continuou trabalhando outros processos.

---

<sup>16</sup> Para consultar o relatório ver: [http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicos Abertos/Attachments/49/PNCF%20Estado%20do%20Maranh%C3%A3o%20-%20Jo%C3%A3o%20Batista.pdf](http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicos%20Abertos/Attachments/49/PNCF%20Estado%20do%20Maranh%C3%A3o%20-%20Jo%C3%A3o%20Batista.pdf)

<sup>17</sup> Idem, p.7

<sup>18</sup> Esta prerrogativa do sindicato foi – enfaticamente – destacada por um presidente de sindicato rural, quando estávamos em pesquisa de campo para esta dissertação, o que nos permite então deduzir que é algo que se percebe como tal situação é presente.

No ano de 2012, durante uma Oficina de Capacitação do Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF, organizada pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Maranhão (FETAEMA) em parceria com a Cooperativa de Serviços Técnicos (COOSERT) um dos dirigentes sindicais do estado, Chico Miguel, relatou:

São mais de cinco anos que esta Política está parada no Maranhão. É preciso operacionalizar o PNCF, pois a omissão do governo nesta área da agricultura familiar vem trazendo duras consequências para a população rural. O pior de tudo é que o Governo Estadual, além de não fortalecer o PNCF, ainda incentiva a instalação de grandes empresas no estado e estas por sua vez expulsam nosso povo do campo, o que vem causando fortes conflitos agrários em todas as nossas regiões

19

Como podemos observar na fala do sindicalista, existe uma preocupação na ampliação da relação do Estado com o mercado, que incentiva as empresas capitalistas, a desmobilizarem as lutas sindicais, focando apenas na institucionalização do trabalho assalariado dos camponeses e no lucro com suas produções.

Entretanto, sabemos que a trajetória dos sindicatos no Brasil resguarda um histórico de lutas, mas também de contradições em suas formas de organização interna ou externa. O sindicalismo tem se caracterizado como atividade institucional de organização do trabalho, tendo inserções no diálogo político mais abrangente na sociedade, ou seja, existem relações de poder e de disputas estabelecidas a partir de uma organização cujas relações materializam-se no espaço rural enquanto dinâmica e também expressão geográfica da sociedade de classes.

Dessa maneira, já identificamos a pouco, contradições marcadas pela presença do tradicionalismo e centralismo na gestão sindical, o conformismo e a adequação junto às políticas de Estado que fazem avançar e reafirmam o agronegócio, bem como certa imobilidade na luta pela transformação nas relações de trabalho e melhoria do espaço rural. Mas, por outro, a organização sindical avança e tem mobilizado os trabalhadores do campo na luta por terra, crédito, educação, organização política e, direitos trabalhistas.

Para entendermos essa relação, faz-se necessário compreender como a estrutura sindical do território se organiza em termos ideológicos, de funcionamento interno e no estabelecimento de relações deste com outros sindicatos, e com seu público prioritário - os trabalhadores rurais e, com outras entidades.

---

<sup>19</sup>Para maiores detalhes ver: [www.fetaema.org.br/noticias/programa-nacional-de-credito-fundiario-e-debatido-pelo-msttr.html](http://www.fetaema.org.br/noticias/programa-nacional-de-credito-fundiario-e-debatido-pelo-msttr.html). Endereço consultado no dia 16/09/2013 às 18:29.

Ao verificarmos o público alvo do PNCF, diferenciado por grupos particulares<sup>20</sup>, entendemos como surgem as demandas diferenciadas que vão dar origem ao processo de seleção dos indivíduos no programa. A criação do selo TNB, por exemplo, surge da verificação por parte de uma organização não governamental, o Núcleo de Estudos Negros (NEN), da existência de comunidades negras localizadas nas zonas rurais de Santa Catarina, despojadas de terras. No Maranhão, o processo de implantação do selo TNB foi iniciado no ano de 2005, porém, numa comunidade negra quilombola, através de uma associação de jovens, no selo Terra Negra Brasil, no ano de 2005:

Como o *Clube de Jovens Juventude Caminho Aberto* era uma associação de negros remanescentes de quilombolas em Damásio, então iniciou-se o processo de instalação; eles formaram a associação, já moravam em Damásio, tinha uma área de aproximadamente dois quilômetros que, você pode fazer a visita lá, que estão implantado alguns projetos. Na implantação do clube de jovens, a política do estado do Maranhão vendo que esses jovens filhos de trabalhadores e trabalhadoras rurais, queriam acessar essa política sendo a terra deles então, eles construíram a associação, entraram com o processo de construção e aí foram contemplados com os recursos para trabalharem na terra (Julio Vilela: 08/01/13)<sup>21</sup>.

Como temos visto, o PNCF é uma proposta de Crédito Fundiário voltado para aquisição de propriedades rurais, por pequenos agricultores, incorporando um discurso de promover um tipo de reforma agrária que não implique em conflitos violentos entre os proprietários de terras e aqueles que não as possuem. Trata-se de promover um tipo de reforma agrária que não implique enfrentamento e luta, mas em venda de terra. O Estado fortalece a relação mercadológica da terra, viabilizando ao agricultor a sua compra e remunerando a preço de mercado o latifundiário, apesar de o dispositivo constitucional afirmar que a terra tem que cumprir sua função social, caso contrário estará sujeita a desapropriação por interesse social. Logo, ao analisarmos o alcance de seus resultados, já problematizados anteriormente por alguns pesquisadores, verificamos que ainda que se proponha a possibilite ao pequeno produtor rural a aquisição de sua terra, os efetivos beneficiados são aqueles que obtêm do governo a compra das terras utilizadas<sup>22</sup>. É importante aqui destacar que esta política pública alimenta um mercado de terra, com a garantia de liquidez com relação a este negócio.

---

<sup>20</sup> Os beneficiários são atendidos de acordo com suas especificidades: jovens (Nossa Primeira Terra), mulheres (PNCF Mulher), Meio-Ambiente, e Convivência com o Semiárido.

<sup>21</sup> Entrevista realizada por nós, durante visita ao Maranhão, quando pesquisamos sobre o Selo no Estado.

<sup>22</sup> Ver SAUER, 2010.

Por outro lado, aquele que se compromete junto ao banco que lhe financiou esta compra, isto é, o pequeno produtor rural, se vê com a responsabilidade de honrar a dívida adquirida coletivamente em forma de associação, independentemente de sua produção lhe proporcionar renda suficiente ou não para garantir a reprodução desta unidade familiar, além das necessidades da coletividade, já que se trata aqui de um recurso obtido a partir de uma condição pensada coletivamente. Vale destacar aqui que os produtores rurais, quando alvos de diversos estudos sociológicos ou antropológicos, mostraram a importância do cumprimento dos compromissos assumidos.

No que diz respeito ao cumprimento do acordo, espera-se que os agricultores que financiaram a aquisição de suas terras paguem a dívida através da produção. Em entrevista, Júlio Vilela (PNCF/MA) afirmou que, no caso de Damásio, espera-se que “esses jovens estejam trabalhando na terra, produzindo os alimentos deles, e com isso fazer a venda, para poder pagar a terra. O pagamento da terra é um contrato que é firmado entre o Governo Federal, a instituição financeira, e a associação”.

Neste sentido, lembramo-nos do que nos fala Klaas Woortman (1990), em *“Com parente não se negueia: o campesinato como ordem moral”*, a respeito dos sentidos e valores de uma ética camponesa. Em sua obra, o autor discute o campesinato como uma ordem moral propondo a noção de campesinidade enquanto uma qualidade, que pode estar presente em maior ou menor grau em distintos grupos específicos. Essa qualidade não se refere puramente aos aspectos econômicos, mas aos distintos graus de articulação com a modernidade. Ainda, para Woortmann, terra, família e trabalho são, nas sociedades camponesas, categorias centrais e interdependentes. Nas palavras do autor (1990, p.23), “nas culturas camponesas não se pensa a terra sem pensar a família e o trabalho, assim como não se pensa o trabalho sem pensar a terra e a família”. Da articulação entre estas categorias centrais – família, trabalho e terra – emergem os valores e a ética camponesa, que orientam as questões do cotidiano familiar e da sociabilidade das famílias rurais. Essas categorias vinculam-se a princípios e valores classificatórios como a honra, a liberdade, a reciprocidade e a hierarquia.

Assim, tendo como referência essa noção de campesinidade proposta por Woortmann, no nosso caso, não pagar ao banco seria rebaixar-se moralmente, pois se tem o nome como algo que denota honra. Sobretudo, quando a dívida pertencer ao coletivo, ou seja, à sociedade que foi estabelecida no ato da compra da terra. Para Woortmann (1990), de acordo com a moral camponesa, o negócio para adquirir a terra não é imoral, pois garante a liberdade, ou

seja, a terra enquanto patrimônio é condição de realização do pai como sujeito trabalhador e transmissor da terra (grifos nossos).

Logo, uma dívida implica, quando do não pagamento, numa perda não só financeira, e sim moral. Ou seja, caso sua safra não vingue, o produtor terá que buscar alternativas para que não fique inadimplente com o banco financiador. Vale lembrar que estamos diante de uma situação na qual se contratou em nome de uma associação. Para um projeto que esta associação precisa realizar com a colaboração de parte dos moradores e, quando, por qualquer razão não se obtém o sucesso capaz de fazer frente aos pagamentos junto ao Banco, é a associação, e seus membros, que vão sofrer a sanção.

Surpreendentemente quando examinamos de modo mais detido uma situação concreta (como se pode ler no item 3), somos confrontados com a punição se fazendo através da negatização dos CPF's dos membros da Associação, pois são eles que ficam a partir daí impedidos de praticar qualquer ato jurídico que implique crédito, no caso de inadimplência com o banco.

### **3.2 O Movimento Negro no Maranhão.**

“A gente já sabia que o negro tinha tido diversas formas de acesso à terra, não necessariamente só essa de ser remanescente de quilombo”

Mundinha Araújo, fundadora do Centro de Cultura Negra/ MA.

É importante perceber que se historicamente o Brasil tendeu a reduzir o lugar do negro ao período da escravidão, em termos acadêmicos se fez um movimento de reconhecimento do negro através da herança cultural que se expressava nos terreiros e equivalentes. Pensar o negro como parte da sociedade, e colocar a questão do elemento racial / étnico é algo que só se constitui mais recentemente. E, num primeiro momento, a partir da conscientização e formação do movimento negro, caracteristicamente marcado pelo urbano e promotor de discussão sobre o racismo. Somente a partir daí é que se instaura a relação entre etnia e condição camponesa, gerando os processos de reconhecimento da identidade quilombola.

A história do Movimento Negro no estado do Maranhão não está totalmente separada dos demais movimentos espalhados pelo Brasil. Entretanto, existem alguns elementos em sua

composição que merecem destaque no que diz respeito à elaboração de propostas que resultaram em políticas públicas voltadas para a população negra brasileira.

Com relação à história das práticas dos negros no Brasil, percebemos que a historiografia tendeu a ignorá-los, pois durante muito tempo só se fez a narrativa dos grandes vultos. Por outro lado, as fontes escritas se mostraram muitas vezes caudatárias do lado oficial das práticas. Alguns historiadores, sociólogos e antropólogos dedicam uma grande atenção para memória e os relatos que daí podem advir. Deparamos-nos com um destes resultados, que nos permitiu ‘ouvir’ sobre a mobilização dos negros no Maranhão. Em “Histórias do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC”<sup>23</sup> podemos encontrar relatos de pessoas que fizeram parte das primeiras mobilizações de grupos negros no estado do Maranhão, que tiveram início na década de 1970. Dentre elas, destacamos um nacionalmente reconhecido: o Centro de Cultura Negra (CCN), que tivemos a oportunidade de conhecer durante a realização de pesquisa de campo.

O Centro de Cultura Negra do Maranhão foi criado em 1979, por alguns militantes negros, dentre eles, Maria Raimunda Araújo, mais conhecida por Mundinha Araújo, nascida em São Luís, em 08 de janeiro de 1943, formada em comunicação social pela Federação das Escolas Superiores do Maranhão em 1975 (Alberti & Pereira, 2007, p. 31).

Em entrevista, Mundinha Araújo relatou ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas, que ao iniciar suas investidas jornalísticas nas comunidades negras rurais no final da década de 1970, se surpreendeu com o que viu. Segundo ela, as comunidades eram majoritariamente negras, muito pobres, e assim eram chamadas pelas Comunidades Eclesiais de Base. “Nessa época só se falava em comunidade. E quando era caso só de preto, comunidade negra. Agora, as terras de preto, o Alfredo Wagner é que já vai chamar. Dentro dessa estrutura agrária, ele diz, tem terras de índio, terras de preto, terras de santo... Já foi uma classificação atribuída pelo antropólogo” (2007, p. 245).

Em seu relato, Mundinha revela que a situação de pobreza encontrada nas comunidades visitadas levou-a a constatar a total ausência do Estado em relação àqueles grupos. Acredita-se que tal verificação a incomodou profundamente assim como os demais militantes negros (Luizão, João Francisco, Raimundo Antônio e Rosário, Magno Cruz)<sup>24</sup>, que juntamente com ela discutiam naquele momento o processo de consciência da negritude, ou

---

<sup>23</sup> Consultar Alberti & Pereira, 2007.

<sup>24</sup> Idem, p.175, 205.

seja, da identidade racial como negro, e o reconhecimento do poder público dos seus direitos que ali lhes pareciam negados. Tal constatação levou o CCN a criar ações estratégicas para desconstruir o mito da democracia racial.

Em 1980 a entidade realizou a primeira Semana do Negro, promovendo palestras educacionais nas escolas das periferias de São Luís. Naquele mesmo período, alguns dos integrantes participaram de diversos encontros estaduais, em Alagoas, Bahia e Pernambuco, promovidas por outras organizações do Movimento Negro. “E todo mundo estava na mesma luta, independente de a denominação do grupo ser diferente. O importante é que todo mundo tinha entendido que não existia uma democracia, e que a gente estava aí para derrubar a ideologia do branqueamento e para mostrar a história do negro” (Mundinha Araújo, 2007, p.208).

Em meados da década de 1980 o Projeto Vida de Negro<sup>25</sup>, desenvolvido pela organização e coordenado pelo professor Alfredo Wagner de Almeida, tinha por objetivo realizar um mapeamento das comunidades negras na zona rural do Maranhão. Nesta pesquisa foram identificados problemas emblemáticos enfrentados pelos grupos, porém, um dos que mais chamou a atenção dos pesquisadores referia-se a questão do acesso à terra. Verificou-se que grande parte das comunidades negras localizadas não possuía o direito legal de permanecer naquelas terras. Mesmo que seus antepassados tivessem trabalhado incessantemente e terem conquistado de seus senhores alguns daqueles espaços, não tinham o reconhecimento jurídico de sua permanência ali. A referida pesquisa levou a organização a assumir uma postura favorável à titulação daquelas terras em favor das comunidades negras.

Durante anos o CCN promoveu diversas reuniões para discutir a situação do povo negro no estado, até que em 1986 foi realizado o I Encontro de Comunidades Negras Rurais do Maranhão com o tema “O negro e a Constituição”, que recebeu o apoio de algumas organizações e também de pesquisadores das universidades, como a professora da Universidade Federal de Goiás (UFG) Mari Baiocchi, que na época pesquisava os Kalunga, comunidade remanescente de quilombos de Goiás. Naquele momento, presenciava-se no Brasil uma forte tendência às mudanças na estrutura política e social, pois chegava ao fim um período ditador e a sociedade unia-se para reivindicar os direitos dos grupos sociais mais esquecidos pelo Estado.

---

<sup>25</sup> O resultado dessa pesquisa culminou na publicação do livro Terras de Preto no Maranhão: quebrando o mito do isolamento (2002).

O resultado do referido encontro provocou um efeito na forma de conduzir a questão racial no país, que mudaria definitivamente a situação do povo negro, sobretudo das comunidades rurais. Com o apoio de algumas instituições como o Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará e do Movimento Negro do Rio de Janeiro, foi encaminhada à Deputada Federal Benedita da Silva, uma proposta para que o Estado garantisse às comunidades negras remanescentes de quilombos, o reconhecimento de propriedade definitiva das terras que ocupavam. Como se podia esperar tal investida chegou ao Congresso Nacional Constituinte, e posteriormente resultou na criação do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal de 1988.

Acho que de 1980 até 1988 essa questão foi uma das prioridades do CCN, porque a gente também priorizava a educação, priorizava essa denúncia e priorizava as terras. Agora, a partir de 1988, o CCN vai se voltar mais só para a zona rural: em toda a década de 1990 até hoje. E cresceu tanto que o que começou como uma sementezinha no CCN hoje se transformou na Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão, a ACONERUQ, que na realidade, saiu do CCN. Ficou uma coisa bem grande (idem, p.248).

Desta maneira, torna-se claramente indubitável a contribuição do CCN juntamente com outras organizações do Movimento Negro espalhados pelo Brasil, em importantes conquistas do povo negro. Apesar de possuir notoriedade, a questão do acesso à terra não é a única preocupação da entidade. Tanto que outras demandas surgiram e se colocam atualmente como linhas de ações e estratégias da organização.

Consultando o site do CCN, nos deparamos com uma caracterização da sua história, além do variado conjunto de profissionais engajados nesta prática (assistente social, pedagogo, advogados, psicólogo, antropólogos, artistas), sendo todos enunciados enquanto militantes da questão negra. Ao longo dos seus 37 anos de existência o CCN vêm atuando na mobilização de militantes e profissionais para a organização política e cultural da população negra maranhense, buscando fortalecer a resistência, símbolo da luta e da identidade cultural e religiosa. Possui como missão a “Conscientização política, cultural e religiosa para resgatar a identidade étnica cultural e autoestima do povo negro, viabilizando ações que contribuam para a promoção de sua organização em busca de cidadania, combatendo todas as formas de racismo e promovendo os direitos da população negra do Maranhão”. Além de participar de conselhos e fóruns importantes como a Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão (ACONERUQ), o CCN vem desenvolvendo algumas ações e

projetos relevantes, dentre eles: Programa Cultura e Identidade Afro-Brasileira; Programa Formação e Participação e Programa Políticas Públicas e Direitos Humanos<sup>26</sup>.

Além das atividades políticas, o CCN desenvolveu o Projeto “O Sonho dos Erês” com adolescentes e jovens na busca de alternativas de inserção no mercado de trabalho, e também ações artísticas e culturais com o Grupo de Dança Afro Abanjá, e o Bloco Afro Akomabu; desenvolveu ainda um projeto voltado à educação em saúde, o Projeto Ato-Irê, que tinha por objetivo conscientizar comunidades de terreiros e casas de culto afro-brasileiros, em São Luís e no Rio de Janeiro, na perspectiva de melhoria da saúde desse segmento da população negra ressaltando a sabedoria ancestral praticada dentro desses espaços de religião de matriz africana; e também o Projeto GRIOT que já promoveu a formação de professores (as) de comunidades negras rurais quilombolas, para implantação da cultura e história afro-brasileira nas atividades e currículo escolar, com base na Lei Federal 10.639/03.

Ainda que os membros do CCN possam compartilhar de um sentimento de orgulho por terem participado de uma conquista tão relevante como o direito à terra das comunidades negras quilombolas (C.F.1988), deparam-se cotidianamente com a dificuldade de efetivação desse direito. É que para sair do papel, a referida Lei necessita que o poder público, sociedade civil organizada, e demais instituições exerçam plenamente as funções cabíveis. Segundo Ivo Fonseca, membro do CCN, a questão negra é um problema do Estado, e não apenas problema de governo. Em entrevista concedida durante a realização da pesquisa de campo, destaca que

O Estado tem uma preocupação tímida, mas tem. E o que o Estado tem hoje, ele não tem como retroceder. O Estado hoje, brasileiro, ele não tem como retroceder a matéria da questão racial, do povo negro... Porque se retroceder o país não se desenvolve, porque como vai desenvolver uma nação, se eu que sou o pobre? que temos a faixa da inferioridade, nós que somos inferiores, então não vai desenvolver... Pra desenvolver tem que resolver isso, só... Então o Estado identificou o problema, nós levantamos toda demanda que o Estado tem, hoje, com todo trabalho do Movimento Negro, questão da terra, questão da saúde, questão da moradia, questão de todos... o índice de desenvolvimento, o Movimento Negro entregou pro Estado, então o Estado tem uma demanda, então só tem que desenvolver (Ivo Fonseca, membro do CCN).

Como podemos perceber na fala do militante, essa postura representa um sentimento de desvantagem, que parece ser comum às pessoas negras, que compartilham histórias marcadas pelo preconceito e discriminação, muitas vezes, balizadas pela pobreza e total omissão de um Estado que não pode mais deixar de considerar tal realidade. Em sua opinião

---

<sup>26</sup> Para maiores informações: <http://www.cnma.org.br>

esse Estado tem o dever de garantir melhores condições de moradia, de saúde, de educação para essa população.

No que diz respeito ao acesso à terra pela população negra, Ivo Fonseca considera que apesar de ser uma questão formulada recentemente (1988), está fortemente vinculada ao passado escravo, onde, para Ivo, o acesso aos bens e riquezas, como a terra, não foram pensados para o negro.

Quando eu estou lhe dizendo, que a terra no Brasil é status, e nós não fomos feitos pra ter status. O processo da Escravidão levou nós a não ter status, nós que temos um carro, tu não é visto bem, entendeu? Por exemplo, você tá dirigindo seu carro aqui, parando, tu pára, tu num é visto, como dono desse carro. Então, esse é o problema da terra no Brasil. Então até que o Estado, as pessoas que “estão dentro” do Estado, o próprio latifundiário que tá de lado, que é ilegal... Mas ele vai querer ter a terra dele, mas não quer que a gente tenha. E as comunidades quilombolas no Brasil, elas conseguiram ter o domínio da terra, não ser o dono, mas ter o domínio...como um...uma terra coletiva. Que isso é uma forma que o latifundiário não gosta, porque a terra coletiva não volta pra mão dele. Ele jamais compra uma terra coletiva, ele jamais compra um pedaço (Ivo Fonseca, membro do CCN).

Ainda em relação ao acesso à terra das comunidades quilombolas do Maranhão, destaca a realidade vivenciada por sua comunidade, Frechal, localizada na Baixada Maranhense, que em meados nos anos de 1990 vivenciou diversos conflitos com os antigos proprietários antes de receberem a certidão de reconhecimento das terras. Segundo Ivo, o povo da comunidade não foi visto com bons olhos pelos latifundiários:

Nós mesmos em Frechal somos tidos como “pretos convencidos”, porque nós temos a propriedade, nós temos o domínio da propriedade, então quando eu tenho o domínio da propriedade minha autoestima sobe. Porque eu tô no espaço que é meu, então... eu já passo a ser um “preto convencido”. E o Estado percebe isso, as pessoas que estão no estado percebe isso... E o latifundiário que tá do lado percebe... Entendeu? Então ele jamais vai querer eu ser dono de terra, porque a terra no Brasil ela é pra quem? A terra no Brasil, é um status, é pra quem tem poder. Quem tem terra no Brasil hoje, o Banco abre as portas (Ivo Fonseca, membro do CCN).

É possível perceber nesta declaração que o fato de possuir uma terra influencia e muito na forma como a comunidade se vê e o fato da terra ser coletiva é visto como ponto positivo, pois proporciona à comunidade a elevação da autoestima e maior segurança. Neste caso, lembremos-nos do que nos fala Gusmão (1999) sobre a importância de manter viva na lembrança o sentimento de pertencimento a uma terra:

Não esquecer tem sido central na realidade dos grupos negros que se confrontam com a sociedade nacional, principalmente aqueles que detêm a posse de uma terra singular. Uma terra na qual construíram a vida e a percepção de si mesmos como elementos participantes de um grupo e lugar. Lembrar tem sido o caminho pelo qual, através da memória, institui-se a história própria, marcada pelo grupo e lugar, um

lugar de força e energia. Lugar que define o sujeito negro não como um negro genérico, um negro de qualquer lugar, mas negro de uma terra que se tem, de uma terra que se possui. Negro desse ou daquele lugar (p. 145).

Em meados dos anos 2000, o Maranhão recebeu a visita de alguns representantes do Governo Federal que tinham por finalidade apresentar o selo Terra Negra Brasil, então componente do PNCF. Como vimos no primeiro ponto deste capítulo, o departamento de Crédito Fundiário do Maranhão contou com a participação de algumas entidades (FETAEMA e Sindicatos) na divulgação daquela que parecia ser uma promissora política agrária. O CCN, enquanto respeitadora organização do Movimento Negro no estado, e como vimos interessada no que se referisse às comunidades quilombolas, foi chamado para participar do processo de apresentação da proposta.

Quando tomou conhecimento da pretensão de implantação do selo TNB no estado do Maranhão, Ivo Fonseca, que na época compunha a coordenação da ACONERUQ, logo se posicionou contrário à política, pois não acreditava que a mesma pudesse resolver a questão do acesso à terra das comunidades negras rurais do estado.

E quando veio pra cá no Maranhão, eu ainda estava na coordenação da entidade, não era coordenador geral, eu estava dentro da coordenação ainda... e enfrentei dizendo que não, que o projeto não tinha como. Nós lançamos uma circular dizendo que a ACONERUQ, não participaria das discussões do programa Terra Negra. Porque nós não vemos, porque nós temos a condição, temos uma crença, que as terras que a gente tava morando era nossa. Como é que eu vou comprar uma coisa que nós nascemos e se criamos aqui? Olha esse é um direito nosso natural, nós vivemos até hoje... Essa terra como nossa! Então, não vamos comprar a terra! (Ivo Fonseca, membro do CCN).

E além de o dinheiro não era nem do Estado, era emprestado. E aí não concordamos com o programa e aí eles conseguiram com algumas... A FETAEMA entrou, “acho que era bom “vocês conversar” com a FETAEMA”. Não sei como é que hoje, mas na época, eles tentaram enfrentar o programa, e quando a ACONERUQ se recusou, o Movimento Negro, CCN, a gente se recusou a discutir o programa, o programa deu uma freada aqui no Maranhão (Ivo Fonseca, membro do CCN).

De toda maneira, para a surpresa de Ivo e os demais militantes do Movimento, o crédito fundiário foi viabilizado através do selo TNB. Então, como se já não fosse delicada a situação, tornou-se ainda mais: a referida implantação ocorreu justamente numa comunidade negra quilombola, chamada Damásio, localizada no município de Guimarães.

E aí eles foram não sei, foram parar em Damásio. E em Damásio ficou até meio contra, é... Politicamente, comigo, meio lá meio cá, porque eu não fui favorável ao programa, e não fui... E disse a ele que não sentaria em Damásio pra discutir esse programa, sentaria pra dá uma discutida em outra coisa, mas o programa não iria. Então o menino escondido, achou que eu né, fui muito pesado e tal... Ficaram meio lá comigo tal... Até hoje eles, alguns deles fala comigo, mas tem essa mágoa, porque eu como coordenador da ACONERUQ, deveria participar do programa. Eu disse:

olhe eu não participo do programa, porque isso é uma afronta ao decreto 4.887, e ao Artigo 68. Como é que eu discuto o Artigo 68, um direito nosso, eu vou discutir um programa que meus companheiros vão comprar a terra, ficar com dívida! (Ivo Fonseca, membro do CCN).

Ao tomar conhecimento da nova política pública, Ivo Fonseca questionou os critérios de elegibilidade da comunidade, pois se apresentara em busca de “comunidades negras rurais não quilombolas”. No entanto, no momento da inclusão de Damásio no processo de implementação da política isso não foi levado em consideração. Uma vez efetivada, Ivo questionou ainda se seria possível realizar tal distinção: qual comunidade negra seria quilombola ou não?

O que acontece hoje, como fez uma vez... Existe comunidade negra, mas que não é comunidade quilombola? Eu não posso dizer que sim, não posso dizer que não... Porque é uma autoafirmação da própria comunidade, das próprias pessoas, né. Porque às vezes a comunidade, que compra a terra pelo crédito fundiário, porque acho que não é só Damásio, têm outras... Num tem a discussão política, a formação, como é que é a luta, como é que é a questão do Quilombo, não conhece o Artigo 68... nós temos muitos companheiros que não conhece o Artigo 68, né... que não conhecemos a constituição, que é daquele tamanho... Então nossas comunidades têm um processo, que no nosso povo né, que tem pouca formação, não conhece o Artigo 68, e se tu for numa comarca aqui em São Luís, (há) que não conhece, nunca leu o Artigo 68 (Ivo Fonseca, membro do CCN).

Então tem também, um número crescente dessas terras devolutas, já na mão das comunidades. Por exemplo, Damásio é uma terra de herança, eles conseguiram demarcar e tão até hoje... num é?! Então tem outras áreas, que são áreas privadas, áreas de terceiros; Frechal não entra no rol da terra devoluta. Frechal entra numa terra de terra privada, terra de proprietário, que nós conseguimos avançar até chegar onde estamos indo... Então, o número crescente de título, de domínio, pelo Estado, é o número maior da Federação (Ivo Fonseca, membro do CCN).

Ao fazer uma avaliação das terras que já foram “conquistadas” pelas comunidades, Ivo apresenta algumas informações que consideramos relevantes no quesito titulações de terras realizadas no Maranhão.

Os dados apresentados a seguir foram fornecidos pelo CCN, em janeiro deste ano, e nos revela os processos de titulações ocorridas no estado.

<b>TÍTULOS MARANHÃO</b>							
<b>Território Quilombola</b>	<b>Comunidade(s)</b>	<b>Nº de Comunidades</b>	<b>Nº de Famílias</b>	<b>Área (ha)</b>	<b>Município</b>	<b>Órgão Expedidor</b>	<b>Data</b>
Eira dos Coqueiros	Eira dos Coqueiros	1	35	1.011,8271	Codó	ITERMA	20/08/99
Mocorongo	Mocorongo	1	24	162,6254	Codó	ITERMA	20/08/99
Santo Antonio dos Pretos	Santo Antonio dos Pretos	1	102	2.139,5500	Codó	ITERMA	20/08/99
Jenipapo	Jenipapo	1	74	558,5242	Caxias	ITERMA	01/11/02
Altamira	Altamira	1	68	1.220,9398	Pinheiro	ITERMA ***	27/12/05
Jamary dos Pretos	Jamary dos Pretos	1	162	6.613,0630	Turialvo	ITERMA ***	27/12/05
Olho D'Água do Raposo	Olho D'Água do Raposo	1	72	187,3333	Caxias	ITERMA ***	27/12/05
São Sebastião dos Pretos	São Sebastião dos Pretos	1	62	1.010,2186	Bacabal	ITERMA ***	27/12/05
Queluz	Queluz	1	105	255,2392	Anajatuba	ITERMA ***	31/07/06
Santa Izabel	Santa Izabel	1	60	837,6155	Candido Mendes	ITERMA ***	30/08/06
Cipó	Cipó	1	124	2.404,9567	São João do Soter	ITERMA ***	01/09/06
Imbiral	Imbiral	1	44	46,4981	Pedro do Rosário	ITERMA ***	01/09/06
Rio dos Peixes	Rio dos Peixes	1	47	54,2234	Pinheiro	ITERMA ***	01/09/06
Santana	Santana	1	41	201,1171	Santa Rita	ITERMA	01/09/06
Santo Inácio	Santo Inácio	1	79	1.363,4178	Pinheiro	ITERMA ***	01/09/06
Uzina Velha	Uzina Velha	1	76	1.160,9576	Caxias	ITERMA ***	01/09/06
Bom Jesus	Bom Jesus	1	58	216,3937	Candido Mendes	ITERMA ***	20/11/06
Lago Grande	Lago Grande	1	44	906,8315	Peritoró	ITERMA ***	20/11/06
Juçaral/Santa Helena	Juçaral/Santa Helena	1	30	345,4331	Itapecuru-Mirim	ITERMA ***	20/11/06
Campo Redondo	Campo Redondo	1	38	1.521,1087	Bacabal	ITERMA	14/11/08
Cotovelo	Cotovelo	1	55	1.220,3410	Pinheiro	ITERMA	14/11/08
Pedrinhas	Pedrinhas	1	28	128,6363	Anajatuba	ITERMA	14/11/08
Santa Rita do Vale	Santa Rita do Vale	1	120	319,4535	Santa Rita	ITERMA	14/10/09
<b>23 Títulos em 23 Territórios</b>	<b>23 Comunidades</b>	<b>23</b>	<b>1.548</b>	<b>23.886,3046</b>			

A visita realizada no CCN durante a pesquisa de campo nos trouxe grandes revelações acerca da implantação do selo TNB no Maranhão. Lamentavelmente, não dispomos mais tempo para conhecer outras organizações do movimento negro no estado. Todavia, diante da realidade ali encontrada podemos certificar que a contribuição do CCN bem como de outras organizações em prol das comunidades negras rurais, sejam elas quilombolas ou não, constitui um longo e árduo trabalho pelo reconhecimento dos direitos das populações negras. E que tem encontrado grandes desafios diante das atuais investidas do Governo Federal e suas políticas de crédito fundiário.

### 3.3 O Quilombo de Damásio (ouvindo um pouco da história de Damásio)

Como temos visto as comunidades negras rurais, também conhecidas nesta região enquanto “terras de preto”, surgem a partir dos quilombos constituídos por negros que fugiram do sistema escravocrata. Porém, nem todos os quilombos foram constituídos a partir de conflitos pelo espaço ocupado. Algumas terras de preto resultaram de domínios doados, entregues ou adquiridos com ou sem formalização jurídica, à famílias de escravos a partir da desagregação das grandes propriedades monoculturas.

No caso de Damásio, segundo nos foi relatado, quando indagados sobre a origem da comunidade quilombola, nos foi dito que três mulheres escravas, Joaquina, Felipa e Ana, receberam – em um momento não especificado na narrativa - em doação as terras, que pertenciam ao seu senhor, Manoel Martins da Silva, gerando assim o que hoje se reconhece como sendo a terra de quilombo. Esta narrativa sobre o surgimento de Damásio é transmitida há gerações, onde homens e mulheres repassam aos seus filhos e netos, não apenas a terra, mas a memória e a tradição da sua origem. Neste sentido, estamos diante de uma forma de constituir pertencimento que é caracterizada por Weber enquanto uma comunidade étnica.

A comunidade de Damásio foi fundada juridicamente em 1969, sendo a primeira no Maranhão a ser reconhecida de origem quilombola<sup>27</sup>, possui uma área total aproximada de 10.600 hectares, estando localizada no município de Guimarães, na Baixada Maranhense, a 70 km da capital, São Luís. Logo abaixo podemos identificar sua posição no mapa extraído de um site do município (<http://vimareense.zip.net>).



<sup>27</sup> Segundo o Jornal Pequeno, publicado em 20/04/06. <http://jornalpequeno.com.br/edicao/2006/04/20/damasio-e-reconhecida-de-origem-quilombola/>

De acordo com as entrevistas realizadas durante o trabalho de campo junto aos moradores de Damásio, existem mais 16 comunidades quilombolas no município de Guimarães. Sabe-se que pelo menos há muitas gerações este território é habitado por famílias descendentes de negros escravizados. Essas famílias mantinham uma organização coletiva da terra, portanto uma apropriação fundiária não privada. Naturalmente, com o passar dos anos e com o crescimento das famílias houve um processo de divisão das terras, porém, segundo os relatos, tal distribuição ocorreu sem nenhum conflito.

Tal informação foi confirmada durante uma entrevista com um dos moradores mais antigo da comunidade de Damásio, José Barbosa, mais conhecido como Seu Mundé<sup>28</sup>. Ele afirma que as pessoas da comunidade Damásio nunca disputaram à posse da terra. Nem entre si e menos ainda com aqueles que poderiam ser vistos ou tomados enquanto proprietários “oficiais” da terra.

Contudo, quando Seu Mundé vai descrever a terra a qual se vincula a Comunidade (e o quilombo) de Damásio, nos deparamos com situações distintas. Observemos como ele tenta explicitar:

Nós não temos (conflito); nós compramos uma terra, fizemos um projeto aqui, de comprar outra terra grande aqui, e tem que é a terra da comunidade, essa terra aqui, é a terra do pessoal, dos moradores, dos descendentes dos escravos, essa aqui é a terra do povo (...) aí a gente comprou a terra, e agora o grupo de jovem comprou outra terra ali, outra terra grande. Terra nós temos bastante... (José Barbosa, “Mundé”, 82 anos, agricultor, morador de Damásio).

Como podemos perceber em sua fala, Seu Mundé fornece duas indicações centrais no que se refere à terra: uma, que foi doada para as escravas, marcada pelo uso comum<sup>29</sup>, e a outra parte que, ao longo do tempo, foi comprada, estando apoiada no princípio e controle da posse. No entanto, destaca que nos dois casos, constituem e se conectam a história de vida do povoado.

Na condição de morador, Seu Mundé destaca a importância da terra, que está intimamente ligada à história dos sujeitos que a compartilham. Como temos visto no processo

---

<sup>28</sup> Seu Mundé é a forma pela qual as pessoas desta comunidade se referem a este senhor. Considero então que este é o nome que farei uso.

<sup>29</sup> E que no processo de titulação enquanto terra quilombola, realizado pelo INCRA, implicou no pagamento desta para aqueles que se diziam proprietários. Situação esta que não provocou nenhum conflito ou questionamento das partes envolvidas.

de apropriação de um espaço, elementos sociais, históricos, culturais e políticos direcionam a condição de utilização e de pertencimento deste espaço, o que caracteriza a noção do território. Segundo Almeida (1989), a territorialidade funciona como fator de identificação, defesa e força. Laços solidários e de ajuda mútua informam um conjunto de regras firmadas sobre uma base física considerada comum, essencial e inalienável, não obstante disposições sucessórias, porventura existentes.

A ideia do território indica o compartilhamento da vida cotidiana e da utilização dos recursos naturais, pressupondo uma existência coletiva, de identificação e de pertencimento, de um lugar de origem. No processo de (re) territorialização, os grupos étnicos buscam através de meios legais, efetivarem o reconhecimento constitucional tanto do território quanto da terra, reforçando a identidade de seu grupo.

A respeito da etnicidade podemos lembrar daquilo que Weber discutiu, ao considerar as comunidades étnicas como “formas de organizações eficientes para resistência ou conquista de espaço”, ou seja, “formas de organização política”, e que é reapropriado na discussão dos critérios étnicos no cenário brasileiro com relação às populações indígenas (Cunha, 1986, p. 99). Para ambos, a comunidade étnica estaria associada à autoidentificação e à identidade coletiva, ou seja, de um grupo, de uma coletividade, de uma comunidade que se reconhece como tal, com as suas características históricas, sociais e culturais.

Como podemos observar, a noção weberiana de comunidade política constitui-se numa possibilidade de um grupo reivindicar sua identidade étnica. A partir do momento em que um grupo se organiza social e politicamente como distinto da sociedade nacional, que existe um sentimento que os une para um ideal político, submetendo-se todos os preconceitos e estigmas relegados aos grupos étnicos por se afirmarem diferentes, tem o fundamento necessário para ser reconhecido.

O antropólogo norueguês Fredrick Barth (1969) acrescentou que a interação entre os indivíduos é o que dá um significado à organização política de um grupo, que para ele, surge quando são criadas categorias para se identificar e identificar os outros. Desse modo, um grupo étnico significaria, a partir da definição dada por Fredrick Barth, “[...] um tipo organizacional, onde uma sociedade se [utiliza] de diferenças culturais para fabricar e refabricar sua individualidade diante de outras com que [está] em processo de interação social permanente” (OLIVEIRA, 1998, p. 55).

Baseada nessa perspectiva teórica, Carneiro da Cunha (1986) afirma que “grupos étnicos [...] entendem-se a si mesmos e são percebidos pelos outros como contínuos ao longo

da História, provindos de uma mesma ascendência e idênticos malgrado separação geográfica. Entendem-se também a si mesmos como portadores de uma cultura e de tradições que os distinguem dos outros” (p.117).

Tratando do caráter instrumental e político dos grupos étnicos, Fenton (2003) utiliza das contribuições de Glazer e Moynihan para afirmar que o Estado participa diretamente na criação de categorias étnicas e de critérios para acessar direitos e benefícios pelos grupos étnicos emergentes, fazendo da etnicidade um instrumental político. A esse respeito Gomes (2009) acrescenta que, o Estado tem revelado essa capacidade de mediação nos processos sociais, legitimando a construção da identidade dos sujeitos envolvidos (p. 303).

Neste sentido, podemos então, conceber Damásio enquanto um território, pois se configura para os seus moradores enquanto a terra a partir da qual se produz um vínculo e um sentido de história e memória. O território de Damásio, ao longo de sua formação, foi permeado por diferentes formas de apropriação da terra, sendo primeiramente assumida enquanto terra de herança deixada para três negras escravas, sendo atualmente configurada enquanto uma comunidade remanescente de quilombos.

Seguindo este critério de nomeação, toda a política de reparação para os remanescentes de quilombos que se segue após a promulgação do Art. 68 do ADCT da CFB/1988 - a exemplo do Decreto 4.887 de 20 de novembro de 2003 - pauta-se no processo de auto-reconhecimento dos grupos étnicos enquanto remanescentes de quilombos e, obviamente, em todo o resgate de ocupação tradicional, por meio da memória coletiva do grupo e de fatos históricos existentes.

O caráter de auto reconhecimento dos quilombolas de Damásio é visível, pois em sua maioria, relatam a história do passado de formação da sua comunidade e, de certo modo, estão ligados à herança da situação escrava. Segundo Almeida (1989), a categoria chamada de “terras de preto” compreende, “domínios doados, entregues ou adquiridos com ou sem formalização jurídicas por famílias de ex-escravos”, o que podemos encontrar na história de Damásio.

Atualmente existe mais de 80 famílias em Damásio. De acordo com Reinaldo Avelar, membro-fundador da entidade “Terra de Preto” e morador da comunidade, ela se organizou para “planejar e implementar as melhorias necessárias na saúde e educação. quilombo possui leis, hino, bandeira própria e regras de convivência que incluem dia marcado para festejos e encontros. As regras também incluem o respeito ao meio ambiente, questão prioritária no Quilombo. “Ninguém roça perto do rio, existem dias marcados para colher a juçara (açai) e

áreas preservadas”. Essa apresentação é revelada na fala de Seu Mundé, que como morador é como um dos moradores mais velhos da comunidade, que costumam definir algumas regras de convivência e organização das práticas na comunidade.

Relativo às condições de vida da comunidade, observamos que as famílias possuem acesso à água através de poços, e também de recursos elétricos. Existe na comunidade uma escola municipal chamada Manoel Martins, uma Quadra Poliesportiva, e um Posto de Saúde. Quando os jovens necessitam estudar o nível médio, precisam se deslocar para cidade de Guimarães.

Na comunidade, as famílias são, em geral, nucleares, formadas por pai, mãe, filhos e, netos, etc. A demanda de trabalho conta com a contribuição de todos os seus membros. Enquanto as crianças estudam na escola local, o trabalho na roça é compartilhado pelos adultos, embora muitas vezes elas ajudem nessa atividade. Muitos jovens, ao terminarem o ensino fundamental, são incentivados pelos pais a migrarem para o centro do município, a fim de concluírem seus estudos. Seu Mundé afirma que todos os seus filhos foram criados graças ao seu trabalho desenvolvido na roça. E por ali estudaram até que partiram para São Luís, em busca de melhores condições de trabalho e estudos.

Nesse sentido, vemos que o uso da terra possui um grande significado. Significa a produção e a reprodução da vida, em família, pois dela se tira o seu sustento. Atualmente, a agricultura de subsistência praticada em Damásio envolve o cultivo da mandioca, do milho, arroz, feijão, além de frutas como laranja, banana, melancia, que às vezes é comercializada no município, ou em cidades vizinhas. Como afirma Gomes (2009), “pelo trabalho na terra ficam asseguradas a sobrevivência da família e a reprodução do patrimônio, que possibilita a continuidades das gerações futuras, a honra e a formação do caráter dos filhos. O saber fazer do camponês é um aprendizado para toda a vida, é o bem que garante a certeza de uma vida sem privações” (p. 325).

Apesar de o uso comum ser uma prática quase que recorrente, existem normas erigidas pelo grupo que disciplinam o acesso aos recursos que a terra oferece. A esse respeito, Acevedo (2009) afirma que os sistemas de uso comum representam soluções elaboradas historicamente. Nesse sistema o controle da terra e dos recursos não é exercido de forma livre e individualmente por um grupo doméstico de pequenos produtores diretos ou por um de seus membros. Logo, vemos que os sistemas de uso comum

Procedem de um conjunto de normas informadas por laços solidários e de ajuda mútua estabelecido pelos agentes sociais em um território que “funciona como fator

de identificação, defesa e força”; essa base física - a terra comum - é considerada essencial e inalienável pelo grupo (GODOI, MENEZES & MARIN, 2009, p.25)

Dialogando com Almeida (1989), Acevedo afirma que tal controle é feito mediante “normas específicas instituídas para além do código legal vigente”. As normas são acatadas de maneira consensual “nos meandros das relações sociais estabelecidas entre vários grupos familiares que compõem uma unidade social”. Esses sistemas têm sido incorporados nas estratégias de organização social e de sobrevivência de grupos camponeses.

A comunidade tem ainda uma casa de farinha própria. Os moradores de Damásio também praticam a pesca, além da criação de animais. Todavia, alguns moradores, sobretudo os mais jovens, buscam complementar a renda familiar trabalhando fora da comunidade, no município de Guimarães nas atividades comerciais ou nos serviços públicos.

E assim foi ficando...nossa terra, e parece que essa terra ela tem um estilo, que é...na direita razão, ela não rende nada pra ninguém...pra fora, né? Tudo dela é só pra família, é só pra família, depende da gente zelar aqui... e é só pra família. Se quer fazer uma casa? A família tem direito de tirar pau, tirar tudo da terra...pra fazer sua casa. Se seu filho já procurou uma pessoa pra morar junto, mas só paga uma pessoa... Mas, aqui também se a senhora quiser tirar um pau, aí, roçar...aí tem que me comunicar. Aí eu sei onde a senhora vai roçar, onde vai tirar pau, onde vai tirar tudo eu sei... que eu fico sabendo, que me vem uma comunicação, né. E aí... a coisa vai... andando... e nesse mesmo estilo que eu decidi, eu tô levando (Seu Mundé, 82 anos, agricultor, morador de Damásio).

Neste relato é possível observar que o acesso é definido pela existência de normas decididas pelo grupo, que é da responsabilidade de todos a regulação da apropriação dos recursos tanto nas áreas que compreendem o povoado como no chamado patrimônio.

Relativo às práticas culturais e festivas que ocorrem em Damásio tem-se a comemoração de aniversário da comunidade realizada todo ano no mês de Agosto, onde moradores de cidades vizinhas são convidadas a participarem.

Festa aqui é bumba-boi, tambor, a festa do Espírito Santo, tudo isso tem da gente daqui... E sempre respeitada, a festa daqui num tem, num tem guarda não... Nós fazemos nossa festa aqui anual, todo 15 de agosto nós temos essa festa, é aniversário da comunidade.

Mas aqui não tem guarda pra ficar na porta, não tem guarda, não senhor... aqui não. O guarda daqui somos nós mesmos. O camarada se ele vem pra cá pra festa, ele vem pra festa, ele vem brincar, tem come, tem tudo pra ele, ele vem pra cá, a porta abre, pra ele entrar, pra ele dançar, brincar, beber e tá...Mas se ele não tiver mijando fora do caco, como se diz, é porque ela tá arrumando arruaça, a gente não se ajunta pra bater nele, mas a gente barra ele, a gente agarrava ele, e amarrava ele... “amarro” os dois braços, duas pernas, deixa o “marrão no morão” dormindo, é, quando ele acordasse, a gente ia desatar ele, e ele ia saber porque...é. E aí ele ia ser livre de

pagar a despesa que ele não pode né. E pra nós, nós não ia agarrar ele, bater nele, bater não senhor, deixa ele ai, deixa ele dormir eu sei onde tá (Seu Mundé, 82 anos, agricultor, morador de Damásio).

Como se apresenta no relato o acesso às festividades é balizado pela existência de normas erigidas e acatadas pelo grupo que regulam a participação dos convidados de acordo com seu comportamento. Tal comportamento dever estar adequado a forma de vida que leva a comunidade. De acordo com Gomes (2009, p. 323), “ao expressarem o sentimento de pertencimento ao lugar e ao grupo familiar, reafirmam a necessidade, não apenas de espaços de lazer, mas de espaços que sejam adequados ao estilo de vida da comunidade e que reforcem a cultura local, aproximando cada vez mais as pessoas”.

No tocante as práticas religiosas, segundo relatos de um morador, já existiram na comunidade dois terreiros, embora não existam mais. Não existem igrejas protestantes, apenas uma capela da igreja católica. Quando questionado sobre o “desaparecimento” dos terreiros, explica:

Tem umas pessoas que foram fazer também, que precisam mais aí. Então elas têm o dom, mas não gosta muito de estar mostrando. Tem algumas pessoas aqui, que tem esse dom, mas não constituíram ou deixaram os outros que existia cair por terra. Só tem igreja católica, onde o Padre Luís, da paróquia de Guimarães celebra as missas na capela daqui (Gilberto, 38 anos, professor de ensino fundamental, morador de Damásio).

Em relação aos casamentos, pudemos observar que algumas famílias são constituídas por membros de diferentes comunidades, e isso não impede a interação entre o grupo. Ao contrário, e como já foi explicitado, na circulação e incorporação de outros, é a comunidade que faz o exercício de regulação. Não se mantém comunidade pela mecânica de exclusão de pessoas vindas de fora. Ao contrário, de mantém a comunidade porque sabe-se o que cada um deve fazer para o bem comum.

No próximo relato, Seu Mundé afirma não haver problemas em se constituir famílias com pessoas de outros povoados. O sistema de parentesco tem a centralidade na vida do grupo e perdura mesmo com mudanças na família, que se modifica e desfaz continuamente. (Acevedo, 2009, p. 220).

Porque eu moro aqui, eu sou daqui...mas se eu “tendo” um colega lá...no Buruti, por exemplo, eu vou lá pra esse colega pra passar “dois dia lá com ele, dois passa uma semana, de uma semana eu passo um mês, de um mês eu começo a trabalhar lá com ele...e por lá também eu to novo, né...e posso encontrar alguma jovem também...e se engrajar, e a gente começa logo o namoro... né... e se esse namoro dê certo? Ou ela me leva ou eu trago ela... ai a família vai ficar pros dois lado, né? Num é? Sempre é... E aqui não, não tem nada disso, de uma casar com outro (Seu Mundé, 82 anos, agricultor, morador de Damásio).

No Maranhão, os povoados negros revelam origens diferenciadas, assim como uma diversidade de formas de acesso à terra, o que compreende ocupações, doações, posses registradas, compras e heranças. Garantir esses domínios é a luta principal desses grupos, em face do avanço das fazendas com suas cercas elétricas, do movimento dos especuladores urbanos e da indústria do turismo, que pressionam e tecem ameaças sobre o território (Acevedo, 2009, p. 215).

Na comunidade de Damásio parece não haver problema de circulação entre os moradores e as terras. O povoado não é fechado, e não é proibido utilizar os fluxos de águas, nem são impedidas as construções de novas casas, desde que seja por pessoas que possuam alguma ligação com a comunidade.

Em relação à chegada do selo TNB na comunidade, Antônio Cláudio Martins Gutierrez, mais conhecido por “Cacá”, atual presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Guimarães, que já foi vereador do município, explica que participou desde o início:

Eu participei de início, nós estivemos uma reunião em 2003, 2004 em São Luis... quando foi no... lançamento do Terra Negra Brasil... Crédito Fundiário. Eu estava na reunião através dos sindicatos, então lá propôs a proposta de comprar lá a terra, né...e a gente “fizemos” a proposta, estavam lá, nós era do sindicato, do grupo de jovens e quando chegamos, nós lançamos a proposta para o grupo, e aí o povo compreendeu, e nós começamos a trabalhar a obrigação (Cacá, Sindicato dos trabalhadores rurais de Guimarães).

Durante o seu relato, Cacá explica que a possibilidade de adquirir o empréstimo para comprar a terra vizinha, conhecida como Fazenda Dois Irmãos, trouxe muita expectativa para os jovens da comunidade. O que motivou os jovens a comprar esta fazenda foi o fato do antigo proprietário coloca-la à venda. Por receio de que a terra fosse adquirida por outras pessoas que não tivessem nenhuma ligação com a mesma, os jovens resolveram compra-la através do empréstimo com o Banco do Nordeste.

Segundo os mais velhos era uma fazenda Dois Irmãos, só que o proprietário ele comprovou na época ao governo que a terra de fato era dele. Então qual foi o nosso pensamento: não deixar ele vender para outro proprietário que não tinha nenhuma relação com a comunidade [...] a terra faz vizinho com a terra de Damásio, onde moramos e nossa preocupação era que ele colocasse algum empecilho, criar choque, conflito, então optamos por comprar a terra (Cacá, Sindicato dos trabalhadores rurais de Guimarães).

Porém, a realidade da burocracia enfrentada durante a efetivação do projeto, foi quase como um banho de água fria nos planos dos jovens, levando alguns a migrarem para outros estados.

A princípio o programa era de que era pra a gente trabalhar a permanência do jovem na zona rural... nós entramos nesse sentido, com esse objetivo. De melhorar a renda da juventude, e fizemos o projeto, o projeto em si, é uma coisa fantástica! Só que com a burocracia do governo... acabou!...e o resultado posterior ruim... foi que muitos jovens viajaram pro Rio de Janeiro, pra São Luís, pra São Paulo e alguns estão na comunidade ainda...e a gente fica nessa burocracia, impede a gente de avançar (Cacá, Sindicato dos trabalhadores rurais de Guimarães).

[...] Agora nós estamos nessa luta. Se amanhã conseguimos mostrar pro Estado, através de um estudo antropológico todo levantamento que lá foi realmente um quilombo, porque tem os traços, a fazenda onde teve a escravidão, aí esse recurso com certeza será devolvido e nós teremos nossa terra (Cacá, Sindicato dos trabalhadores rurais de Guimarães).

Com a suspensão dos recursos para o projeto, Gilberto de Jesus Bispo Martins, atual representante da Associação de Jovens “Juventude Caminho Aberto” da comunidade, relata as dificuldades enfrentadas para dar continuidade às atividades previstas no projeto aprovado, atribuindo aos processos burocráticos que os organismos do governo impõem:

A burocracia é grande, quer dizer: comprou a terra, tem o dinheiro no banco, fizemos esse plano todinho que pra fazer a aplicabilidade do SIC que a questão dos dinheiro do projeto. Fizemos o projeto todinho aí só que você tem que mandar esse projeto pro NEPE aqui, pra UTE, pro MDA, pra todo mundo aprovar, pra poder ser liberado o dinheiro, pra você poder fazer é... as atividades, que na verdade a gente não tem o dinheiro, né? Só, só faz a transação dele via banco (...) Aí, todo mundo, tá tudo certo... fizemos logo um poço artesiano aqui e esse projeto todo mundo já entrou em contato, eu fui em Brasília, com Gilson meu irmão, em contato com a Caixa, pra fazer um conjunto de casa, que era pra todo mundo, não aconteceu isso! Mas tinha toda documentação que a Caixa liberou... aí começou a engatar aqui, mas o maior “gargalo” mesmo foi a questão do Governo Estadual (Gilberto, 38 anos, Associação de jovens, professor de ensino fundamental, morador de Damásio).

Durante a entrevista lembra-se da apresentação do selo TNB à comunidade, e da decepção pelo embargo da liberação dos recursos e lamenta pela dificuldade encontrada pela associação em cumprir com o dever de pagar a dívida adquirida. Muitos se encontram negativos no Serviço de Proteção ao Crédito.

O pré do Terra Negra Brasil foi bom demais, só que o pós (TNB), esbarrou nessa burocracia aí, e a gente vai no banco, aí tá com débito lá já foi pra renegociar várias vezes e nada...Aí tinha uma resolução do governo federal, aí, a gente foi lá levou o dinheiro, aí o banco trava também as coisas, né? Aí nós estamos, a maioria no SPC, viu?! Sem poder fazer mais nada... e o dinheiro nunca sai, e não sei como vai ser daqui pra frente. O pré foi todo bonito, entendeu? O que engatou foi o pós...tá?! que depois das festa tudinho aqui, começou com essa burocracia pro dinheiro sair fez toda documentação, fez o projeto tudinho, aí... muda governo vai tudo embora...aí

tem correr pra Brasília (Gilberto, 38 anos, Associação de jovens, professor de ensino fundamental, morador de Damásio).

Pra nós foi prometido, na época, viu o... tinha na articulação num podia vim, mas veio o Eugênio que era o secretário, do ministro de Desenvolvimento Agrário, entendeu, inclusive nos levou lá em Brasília, nós reunimos com Lula, tivemos a audiência com Lula. E foi-nos prometido toda assistência necessária, toda atenção, dentro das legalidades pra que o processo andasse da melhor maneira possível. Isso na prática não aconteceu... A festa foi linda... entendeu? O movimento lá, a entrega da compra da terra, só que depois pra andar... andamento dos processos, tem... prejudicado muito... Inclusive nós temos, fizemos na casa de apoio, conseguimos construir 2 "aviário", tem um poço na propriedade com disposição de água. Mas aí não teve andamento (Gilberto de Jesus, 38 anos, Associação de jovens).

É comum verificar na narrativa de alguns entrevistados, principalmente o representante da associação de jovens é o representante do sindicato, o grande interesse em participar do programa de crédito fundiário, a partir do selo TNB, na expectativa de conquistar não só a tão sonhada terra, mas que no caso deles já possuíam, mesmo que pagando por isso. Por outro lado, acessar o programa TNB parecia apenas um complemento a tudo o que já vinha sendo visto / vivido por todos que compõem Damásio.

Uma questão que se destaca é que para todos os envolvidos, tanto interna quanto externamente à comunidade, é a absoluta concordância em torno da identidade ao mundo de Damásio, isto é, são quilombolas. Sem querer fazer uma crítica vazia ao programa, este esforço de investigação buscava compreender algo que nos pareceu bastante paradoxal: a existência de uma (expressiva) população jovem, negra, rural, não quilombola e desejosa de acessar uma política pública que lhe destinasse terra. Em verdade, o exercício de pesquisa nos mostrou que o TNB buscou, de certa maneira, propiciar o acesso a terra numa dinâmica distinta daquela que o INCRA vem objetivando junto às comunidades de remanescentes de quilombo. Porém, a experiência de Damásio nos mostra que estes acionaram o TNB para produzir um território, no sentido quilombola.

### **3.4 Para além do Maranhão: desdobramentos posteriores do selo "Terra Negra Brasil".**

Nos perguntamos como teria sido observar este programa se efetivando em outra localidade, região e etc. Infelizmente obtivemos tardia e escassamente uma informação sobre a implantação de uma segunda experiência. Porém, são dados obtidos no site do MDA e que

nos permite dizer sobre a mesma muito pouco. Faremos então, apenas para deixar este ponto registrado, a transcrição do que localizamos.

De acordo com informações oficiais do MDA o programa tem continuado no estado Espírito Santo. Segundo o site:

“Agricultores de uma mesma família realizaram o sonho de se tornar donos da própria terra. Eles compraram pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) a propriedade em que trabalharam por anos como meeiros e fundaram a Associação dos Agricultores Rurais Família Rodrigues. Além dos recursos não reembolsáveis para investimentos comunitários, os beneficiários terão acesso ao selo Terra Negra, que disponibiliza para associações formadas por negros não-quilombolas um recurso adicional de R\$ 1.000,00 por beneficiário. No projeto produtivo comunitário está o plantio do café, cultura característica da região serrana capixaba. Para subsistência, os Rodrigues vão criar ovinos e suínos e produzir feijão, milho e mandioca. De acordo com o secretário de Reordenamento Agrário, Adhemar Almeida, entrega dessa área no Espírito Santo reflete bem o resultado que o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) deseja obter com a política de Crédito Fundiário, em especial para as comunidades negras. “Ao possibilitar que uma família inteira de agricultores familiares – pai, filhos e genros – se tornem donos da terra na qual pagavam para trabalhar, o programa acaba promovendo de uma só vez o desenvolvimento sustentável, a sucessão familiar e o combate à pobreza no meio rural, objetivos que norteiam as ações do PNCF”, explicou Almeida. Participaram do evento de entrega o delegado do MDA no ES, Josean Vieira; o consultor estadual da SRA, Remilson Ferreira; e representantes da Unidade Técnica Estadual (UTE), da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do ES (FETAES), do Sindicato de Trabalhadores Rurais do município e da superintendência do Banco do Brasil. (Fonte: Site do MDA/SRA, 21/12/2012)<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Disponível em: [http://www.mda.gov.br/portal/sra/noticias/item?item\\_id=11180624](http://www.mda.gov.br/portal/sra/noticias/item?item_id=11180624). Em 28/10/13.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os mecanismos iniciais de acesso à terra no Brasil influenciaram diretamente na condução das relações de status e poder da sociedade que aqui se formou. Através de privilégios, senhores das terras, possuidores dos bens e também dos trabalhadores escravos, perpetuaram seu poder aquisitivo através de gerações. O trabalhador negro, na condição escrava, considerado como coisa, mercadoria, não era senhor de si, portanto, não poderia ter ou possuir bens, tampouco a terra, na qual vivia e trabalhava. O que não implicou na absoluta falta de estratégias para negociar e produzir algumas alternativas em formas de vida. O caso dos quilombos nos mostra uma destas alternativas. Contudo garantir o acesso a terra sempre foi um tremendo desafio para os segmentos sociais menos favorecidos.

Ao longo dos anos, os processos de distribuição de terras no Brasil tomaram formas distintas. No período colonial o sistema de apropriação das terras estava previsto na concessão de posses, que poderiam ser repassadas por gerações através de herança. Enquanto os latifundiários ampliavam seu poder com a monocultura da cana de açúcar, os escravos desprovidos de quaisquer direitos, e como forma de oposição à ordem estabelecida, fugiam para comunidades chamadas quilombos, como ato de luta e resistência.

Desde a época do Império (1822-1889) e mesmo com a instauração da República (1889), algumas leis e decretos foram elaboradas como forma de impedir a população negra do acesso à terra. Com a Lei de Terras (1850), estabeleceu-se que as terras poderiam ser adquiridas através de compra, e não mais por posses desregradas. Entretanto, como a terra passara a ser um bem patrimonial, e de alto custo, os negros escravos e pouco tempo depois livres, ficaram impossibilitados de adquiri-la dessa forma uma vez que não possuíam quantia suficiente para emissão dos títulos dos terrenos que ocupavam.

Mesmo com a abolição da escravatura, muitos negros conservaram-se radicados nos engenhos. Como o acesso a terra implicava a necessidade da compra, a liberdade adquirida com o fim do trabalho escravo também impelia a essa parcela, por não ter sido absorvida pelo trabalho assalariado, a permanecer nos engenhos e submeter-se a novas formas de exploração não remunerada, afigurada na condição de morador foreiro.

Com a instituição do Estatuto da Terra (1964), a terra deveria possuir uma função social, a fim de diminuir injustiças e desvantagens. No entanto foi a forma legal encontrada pelos governantes militares para apaziguar os ânimos dos representantes dos trabalhadores

rurais, que cobravam uma reforma agrária. Apesar do discurso igualitário, no que diz respeito ao acesso à terra, o Estatuto já apresentava a forma como seria conduzida essa proposta de reforma agrária: através do mercado de terras. Em seu corpo estava previsto uma indenização aos latifundiários, e a disponibilidade do trabalhador pagar pela terra adquirida.

Apesar de esses dois instrumentos legais tratarem da organização do espaço agrário brasileiro, a discussão sobre a sua efetividade por alguns segmentos sociais provocou um conjunto de mobilizações que resultaram numa proposta de Reforma Agrária baseada na desapropriação de terras, dos grandes latifundiários consideradas improdutivos.

Na contramão dessa proposta, durante o governo FHC (1995-2002), foi lançada e executada como (contra) proposta uma Reforma Agrária de Mercado (RAM), que com base no Estatuto da Terra e com o apoio do Banco Mundial, previa a comercialização de terras, sem fins de desapropriação. Como pioneiro desta iniciativa, foi lançado o Programa Cédula da Terra, tendo por público alvo trabalhadores rurais que poderiam comprar suas terras, através de um empréstimo nos bancos credores. Os donos das terras negociadas receberiam o pagamento à vista, pelas terras vendidas.

A referida política foi mantida durante o governo Lula (2002-2010), denominado Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), que apesar da mudança de nome não representou significativas mudanças na forma de conduzir a reforma agrária brasileira, exceto pela ampliação dos segmentos sociais: Nossa Primeira Terra, e o selo Terra Negra Brasil, oportunizaram jovens trabalhadores rurais e negros, respectivamente, na inserção da política.

O selo Terra Negra Brasil estreou no estado Maranhão, onde uma comunidade negra rural quilombola, Damásio, foi selecionada pelo PNCF estadual para receber um empréstimo no banco, que poderia ser utilizado na compra de terra e desenvolvimento das práticas produtivas.

A proposta parecia interessante, não fosse pelo fato de, primeiramente, ser uma iniciativa do Estado em manter a relação comercial da terra, beneficiando os bancos credores e os latifundiários, e prejudicando os trabalhadores rurais que se tornariam devedores. Mas outro aspecto que consideramos grave foi a política ter sido inaugurada por um grupo de jovens quilombolas. Jovens que compartilham de uma mesma história, assim como outras, de luta, de reconhecimento do direito da terra a qual pertencem.

Cédula da Terra, Banco da Terra, Crédito Fundiário. Não importa as nomações. Todas fazem parte de um projeto neoliberal e capitalista na forma de pensar e conduzir a reforma agrária brasileira. Durante três governos (FHC, Lula e Dilma) temos acompanhado a

perpetuação da desresponsabilização do Estado em promover uma reforma agrária real. Vem ocorrendo ano após ano o incentivo à comercialização de terras, o que não deveria parecer tão negativo, não fosse pelo fato da relação compra x venda ser protagonizada pelo Estado e o trabalhador rural sem terra, e mediada por bancos credores, que lucram através dos juros sobre as taxas não pagas. No caso, os devedores são os pequenos produtores rurais, que tem a responsabilidade de honrar com seus compromissos financeiros, sem alguma proteção do Estado.

Até aqui pudemos compreender que acessar terra no Brasil, significa, para negros ou brancos uma condição de poder, de status, de ter, de ser, de pertencer. Pensar a terra não apenas como meio de produção, mas como espaço social, como um lugar de sentido, investido pela história particular de cada grupo que a ocupa. Embora os sujeitos possuam histórias distintas, compartilham um patrimônio comum, vivências e valores, e que os difere de outras terras, de outros lugares e de outros grupos.

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 68, trouxe um olhar para esta que seria considerada uma parcela da sociedade nacional: os remanescentes das comunidades dos quilombos. No entanto, para a surpresa do Estado a população negra quilombola era maior do que se teria projetado. Neste sentido, diversos atores sociais foram envolvidos no processo de titulação de suas terras. Dessa maneira, a legislação contribuiu significativamente para o reconhecimento do valor e dos direitos da população negra brasileira.

Como podemos observar, a questão do acesso à terra pelo povo negro tem uma relação muito forte desde a sua chegada ao território brasileiro e que se estendeu durante séculos até os dias atuais. Todavia, essa relação foi marcada em momentos distintos por diversas formas de apropriação. Desde a privação compartilhada pelo povo negro, durante a escravidão e depois dela, possuir terra torna-se assim, desde sempre, expressão de luta e resistência a uma ordem estabelecida. Escravo, liberto ou não, não importa. O que importa é a terra e o fato de nela constituir um território negro. Simbolicamente, o acesso à terra confere a condição de liberto e a possibilidade de exercer o seu direito de cidadão e perpetuar a sua existência.

Entretanto, no nosso entendimento, o Estado ao implantar a política pública Terra Negra Brasil, dentro de uma comunidade quilombola, faz o caminho inverso do percurso da efetivação do direito dessa comunidade. E que efetivamente desmobiliza todo esforço dos demais grupos atuantes no Movimento Negro, assim como dos movimentos de luta por terra.

Embora possa parecer cansativa a proposta de recuperar historicamente os processos que confirmaram a questão agrária brasileira, só é possível compreender o atual modelo de condução da reforma agrária através desse passeio ao passado.

Apesar de limitado, o trabalho empírico revelou que por mais que os jovens e demais moradores de Damásio, acreditem que tenha valido à pena ingressar na política proposta pelo Estado, a situação real nos revela que as dificuldades causadas pelos processos burocráticos transformou o que deveria ser um sonho em uma realidade atravessada por inseguranças, o que nos permite dizer que se fez na forma de seu contrário: um pesadelo. E mesmo que os recursos não tivessem sido suspensos, os jovens estariam pagando por uma terra que na teoria já lhes pertencia.

## BIBLIOGRAFIA

ALBERTI, Verena & PEREIRA, Amílcar Araujo. Histórias do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC/- Rio de Janeiro: Pallas; CPDOC- FGV, 2007.526 p.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras Tradicionalmente Ocupadas: Processos de Territorialização e Movimentos Sociais. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 6, n.1, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Maio, 2004.

\_\_\_\_\_. Terras de preto, terras de santo, terras de índio- uso comum e conflito. Belém, Cadernos do Naea, n.10, p. 163-96, 1989.

ANDRADE, Manuel Correia de. As tentativas de organização das massas rurais- As Ligas Camponesas e a sindicalização dos trabalhadores do campo (1963) In: Camponeses Brasileiros: Leituras clássicas, v.1, Organizadores: WELCH, Clifford... [ET AL.] - São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009. 336 p.

\_\_\_\_\_. Formação Territorial e econômica do Brasil/Manuel Correia de Andrade. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2007. 310 p.

ARRUTI, José Maurício. Quilombos. In PINHO, Osmundo Araújo e SANSONE, Livio (Organizadores). Raça: novas perspectivas antropológicas. 2 ed. rev. Salvador: Associação Brasileira de Antropologia: EDUFBA, 2008. 447 p.

BARTH, Fredrick. Grupos étnicos e suas fronteiras. IN: POUTIGNAT, Philippe; STREIFFENART, Jocelyne. Teorias da etnicidade. 2. ed. São Paulo: UNESP, 1998.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão Democrática na Saúde: o potencial dos conselhos.

In: Política Social e Democracia – 3. Ed – São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro : UERJ, 2007

BUARQUE, Cristina e GARCIA, Vileni. Gênero, categoria fundamental para uma gestão social da reforma agrária. In: Revista Gestão Pública, Fundação Joaquim Nabuco, Volume 1, nº1. Recife, Editora Massangana Jun 2002.

CARDOSO, Ciro Flamarion S. A Brecha Camponesa no Sistema Escravista (1979) In Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas, V. 1/ organização Clifford Andrew Welch.- São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009. 336 p.

CARVALHO, Antônio Ivo de. Conselhos de Saúde no Brasil. Participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

COUTINHO, Joana Aparecida. As ONGs: origens e (des) caminhos. Lutas Sociais. (PUCSP), São Paulo, V. 13/14, p. 57-65, 2005. Disponível;[http://www.pucsp.br/neils/downloads/v13\\_14\\_joana.pdf](http://www.pucsp.br/neils/downloads/v13_14_joana.pdf).; Acesso:04/06/2013

CUNHA, Manuela Carneiro da. Antropologia do Brasil: mito, história, etnicidade. Editora Brasiliense, 1986, 173 páginas.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In MATO, Daniel (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

DEMO, Pedro. A política educacional no contexto das políticas públicas no Brasil. In: Políticas públicas e educação. INEP: Fundação Carlos Chagas. UNICAMP. Campinas, 1987.

\_\_\_\_\_. Política Social, educação e cidadania. 5. ed. São Paulo: Papirus, 2002.

\_\_\_\_\_. Participação é Conquista: noções de Política Social Participativa. – 3.ed. – São Paulo: Cortez, 1996.

DIÓGENES, Elione Maria Nogueira; REZENDE, Fernanda Motta de Paula. Estado, Classes Sociais e Políticas Públicas. III Jornada Internacional de Políticas Públicas - UFMA, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas: Questão Social e Desenvolvimento no Século XXI. São Luís-MA, 28 a 30 de agosto 2007.

FERNANDES, Florestan. Significado do Protesto Negro. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.- (Coleção Polêmicas dos nosso tempo; v. 33). 111 p.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Sobre a Tipologia dos Territórios. In: SAQUET, M; ELISEU, S (Org.) Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. 368 p.

FOUCAULT, Michel. Historia da Sexualidade: A vontade de saber. Volume I. Graal Editora. 19ª edição. Rio de Janeiro, 1988.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. Homens Livres na ordem escravocrata. Ensaios 3, Editora Ática, 1974, 235 pg.

GAMA, Alcides Moreira da. O direito de propriedade das terras ocupadas pelas comunidades descendentes de quilombos. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n 825, 06 de outubro de 2005. Disponível em <http://jus.com.br/revista/texto/7396>. Acesso em 15/05/2013.

GERMANI, Guiomar Inez. Condições históricas e sociais que regulam o acesso a terra no espaço agrário brasileiro. Geo Textos, vol. 2, n. 2, 2006. 115-147.

GIDDENS, Anthony. O Estado-Nação e a Violência: Segundo Volume de Uma Crítica Contemporânea ao Materialismo Histórico. Tradução Beatriz Guimarães. 1. ed. 1. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008, 373 p.

GODOI, Emilia Pietrafesa; MENEZES, Marilda Aparecida de; MARIN, Rosa Acevedo (Orgs). Diversidade do Camponato: expressões e categorias: construções identitárias e sociabilidades, V. 1. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009. 337 p.

GOMES, Ramonildes Alves. De sitiantes a irrigantes: construção identitária, conversão e projetos de vida. In: GODOI, Emilia Pietrafesa; MENEZES, Marilda Aparecida de; MARIN, Rosa Acevedo (Orgs). Diversidade do Camponato: expressões e categorias: Estratégias de reprodução social. Volume 2, São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009. pp. 303-330.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere. Vol. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política; edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Como Trabalhar “raça” em Sociologia. Educação e Pesquisa. São Paulo, 2003, v. 29, n 1, p 93-107.

GUSMÃO, Neusa Maria Mendes de. Herança Quilombola: Negros, Terras e Direitos. In: CAROSO, Carlos & BACELAR, Jeferson. Brasil: um país de negros? Rio de Janeiro/ Salvador, Pallas/ CEAD, 1989. pp. 143-162.

JORGE, Amanda Lacerda. Políticas de Desenvolvimento, Povos e Comunidades Tradicionais do Norte de Minas Gerais. Cadernos do LEME, Campina Grande, vol. 4, nº 2, p. 23-39 Jul/ Dez 2012.

JULIÃO, Francisco. Que são as Ligas Camponesas? In Camponeses Brasileiros: Leituras clássicas, v.1, Organizadores: WELCH, Clifford... [ET AL.] - São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009. 336 p.

MAGNOLI, Demétrio. Identidades Raciais, Sociedade Civil e Política no Brasil. Coesão social na América Latina: Bases para uma Nova Agenda Democrática Instituto Fernando Henrique Cardoso. Corporação de Estudos para América Latina, 2008. ISBN: 978-85-99588-08-6.

LEITE, Ilka Boaventura. Os quilombos no Brasil. Questões conceituais e normativas. Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas- NUER. UFSC, 2000.

LIMA, Antonio Carlos de Souza; CASTRO, João Paulo Macedo e. Política(s) Pública(s). In: PINHO, Osmundo & SANSONE, Livio. (organizadores). Raça: Novas Perspectivas Antropológicas. 2 ed. Ver. Salvador: Associação Brasileira de Antropologia: EDUFBA, 2008, 447 p.

MARTINS, José de Souza. A caminhada no chão da noite. Emancipação política e libertação nos movimentos sociais no campo. São Paulo: Hucitec, 1989.

\_\_\_\_\_. Os camponeses e a política no Brasil. 5º ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

\_\_\_\_\_. Impasses Sociais e Políticos em relação à Reforma Agrária e à Agricultura Familiar no Brasil. In: Dilemas e perspectivas para o desenvolvimento regional no Brasil, com ênfase no agrícola e rural na primeira década do século XXI. 2001, Santiago (Chile). Anais. FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), 2001, p.1-19.

MATOS, Maurílio Castro de. A Saúde no Brasil: Reforma Sanitária e Ofensiva Neoliberal. In: BRAVO, Maria Inês Souza; Potyara Amazoneida Pereira (Org.) Política social e democracia. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

MDA. Programa Recuperação e Regularização dos Projetos financiados pelo Fundo de Terras (Programas Banco da Terra e Cédula da Terra). Brasília, Departamento do Crédito Fundiário, 2004. p. 1.

\_\_\_\_\_. Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Regulamento Operativo. Brasília. CONDRAF, 2004.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Reforma Agrária: concepções, controvérsias e questões. Setembro/1993. Disponível: <http://www.dataterra.org.br/Documentos/leonilde.htm>. Acesso em 27 de Fevereiro de 2013.

MUSUMECI, Leonarda. O mito da terra liberta. São Paulo: Vértice, Editora Revista do Tribunais: ANPOCS, 1988. (Socius; 2).

MUTZEMBERG, Remo. Sobre os Movimentos Sociais. Entrevista ao Blog Que Cazzo é esse? 2008. Disponível: <http://quecazzo.blogspot.com.br/2008/08/remo-mutzenberg-fala-sobre-novos.html>.

NOBRE, Gismário Ferreira; MIELE, Neide; ZAVARIS, Tereza Cristina. A questão Agrária no Brasil. In Serviço Social e Sociedade. Volume 19, Cortez Editora. Ano VI- Dezembro de 1985, pp. 108-125.

OLIVEIRA, Alexandra Maria de. Crédito Fundiário e Mercado de Terras: Contrarreforma Agrária do Banco Mundial no Ceará- Brasil. Revista Agrária, São Paulo, nos 10/11, pp. 57-72, 2009.

OLIVEIRA, João Pacheco. Uma etnologia dos “índios misturados”? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. IN: Revista Mana, Rio de Janeiro, vol.4, 1998, p. 47-77. Disponível:[http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1307108533\\_ARQUIVO\\_Artigofinal\\_CONLAB\\_DianaAnunciacao.pdf](http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1307108533_ARQUIVO_Artigofinal_CONLAB_DianaAnunciacao.pdf)

OLIVEIRA, Lilian & ENGLER, Helen Barbosa Raiz. Parceria entre Estado e Terceiro Setor: Uma alternativa no enfrentamento das questões sociais. Serviço Social & Realidade, Franca, v. 18, n. 1, p. 277-299, 2009. Disponível:<http://periodicos.franca.unesp.br/index.php/SSR/article/view/126/168>. Acesso: 04/04/13

OSORIO, Rafael Guerreiro. A mobilidade social dos negros brasileiros. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, Agosto-2004. ISSN- 1415-4765.

PASSOS, Joana Célia dos; NASCIMENTO, Tânia Tomázia do (Organizadoras). NEN. A terra e o povo negro: histórias, políticas e desenvolvimento no meio rural brasileiro- Florianópolis: Quorum Comunicação, 2010. 126 p.

PEREIRA, João Maurício Mendes e SAUER, Sérgio. A “reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. Revista Sociedade e Estado. Volume 26, número 3, setembro/ dezembro 2011.

PRADO JR, Caio. A questão agrária no Brasil. Editora Brasiliense, 3ª edição, São Paulo, 1981.

Programa Brasil Quilombola. SEPPIR, Brasília, Editora Abaré, 2004. Disponível em:[http://www.seppir.gov.br/publicacoes/brasilquilombola\\_2004.pdf](http://www.seppir.gov.br/publicacoes/brasilquilombola_2004.pdf)

QUINTANEIRO, Tânia. Um Toque de Clássicos: Marx, Durkheim, Weber./ Tânia Quintaneiro, Maria Lígia de Oliveira Barbosa, Márcia Gardênia de Oliveira. – 2 Edição revista e ampliada. - Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. 159 p.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um desafio a ser enfrentado pela Sociedade Civil. In Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho

Profissional. Fnepas, 2000, p.1-17. [http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-4.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf). Acesso: 03/06/2013.

RESENDE, Marcelo e MENDONÇA, Maria Luisa. As políticas do Banco Mundial para a estrutura fundiária brasileira. Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, [2002].

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. Florianópolis, Departamento de Ciências da Administração/UFSC: (Brasília): CAPES: UNB, 2009.

Disponível:<http://www.slideshare.net/carlospolcarpo/6-politicas-publicas-16048335>. Acesso: 30/04/2013.

SACHS, Wolfgang (editor). Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder; tradutores Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen.- Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.399 p.

SOUZA FILHO, Benedito. Os pretos de Bom Sucesso: terra de preto, terra de santo, terra comum. – São Luís: EDUFMA, 2008. 316 p.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. ATTR, BA, 2002. [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)

SALES JR, Ronaldo Laurentino de. Raça e Justiça: o mito da democracia racial e o racismo institucional no fluxo de justiça, Massangana, Recife, 2010. 204 p.

\_\_\_\_\_.Genealogia das Relações Raciais: diáspora negra e modernidade no Brasil In: Raça e Justiça: o mito da democracia racial e o racismo institucional no fluxo de justiça. Tese de Doutorado defendida no ano de 2006 na UFPE, Recife-PE.

\_\_\_\_\_.O Nascimento da Nação: Estado, Modernização Nacional e Relações Étnico- raciais entre o Império e o início da República. Ciências Sociais Unisinos, V.44, 119-129, maio-agosto de 2008.

SANTOS, Sales Augusto. Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial, Questão Racial, Mercado de Trabalho e Justiça Trabalhista. Revista do Tribunal Superior do Trabalho. Brasília, vol. 76, Vol. 76, nº 03, jul/set 2010.

SANTOS, Leonardo Soares dos. Revolução e inocência: o perfil político do campesinato brasileiro por José de Souza Martins. Sociedade e Cultura, vol. 9, num. 1, janeiro- junho, 2006, PP. 187-202.

Acesso: <http://www.revistas.ufg.br/index.php/fchf/article/view/228>. Em 24/09/2013.

SANT'ANA, Luiz Carlos. 'Breve Memorial do Movimento Negro no Rio de Janeiro'. Rio de Janeiro: "Papéis Avulsos", CIEC/UF RJ, nº 53, 1998.

SAUER, Sérgio. Reforma Agrária de Mercado no Brasil: um sonho que se tornou dívida. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, Volume 18, nº1, 2010, 98-126.

SAUER, Sérgio e PEREIRA, João Maurício Mendes. Capturando a Terra: Banco Mundial, Políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SECCHIM, Deneci Nascimento e PETTENE, Helio. O papel do Estado na materialização das políticas sociais. UNIVEN- Faculdade de Nova Venécia. Disponível:<http://pt.scribd.com/doc/97616636/O-PAPEL-DO-ESTADO-NA-MATERIALIZACAO-DAS-POLITICAS-SOCIAIS>). Acesso: 23/04/2013.

SEYFERTH, Giralda. As Ciências Sociais no Brasil e a Questão racial In Cativeiro e Liberdade/ organizadores Jaime da Silva, Patrícia Birman e Regina Wanderley. – Rio de Janeiro: UERJ, 1989. 268 p.

SILVA, Danielle Fabianne da. Do Sonho da Terra ao Pesadelo da dívida: O Programa Banco da Terra em Uberlândia- MG (Assentamento Campo Brasil). Trabalho de Monografia apresentado no curso de Graduação em Geografia, na Universidade Federal de Uberlândia, 2011. Disponível:[www.lagea.ig.ufu.br/biblioetca/monografias/monografia\\_Daniele.pdf](http://www.lagea.ig.ufu.br/biblioetca/monografias/monografia_Daniele.pdf). Acesso em 18 de Fevereiro de 2013.

SILVA, Lígia Osório. Terras Devolutas e Latifúndio: Efeitos da Lei de 1850. Campinas, São Paulo: Editora da UNICAMP, 1996. 376 p.

SILVA, Sergio Baptista da; BITTENCOURT JUNIOR, Iosvaldyr Carvalho. Etnicidade e Territorialidade: o quadro teórico. In: ANJOS & SILVA (orgs.). São Miguel e Rincão dos Martimianos: ancestralidade negra e direitos territoriais. Série Comunidades Tradicionais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de Souza e MACEDO E CASTRO, João Paulo Macedo. Políticas Públicas In: Raça: Novas perspectivas antropológicas. SANSONE, Livio e

STEDILE, João Pedro. Latifúndio: o pecado agrário brasileiro. Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra - MST. 2ª EDIÇÃO- Junho, 2003.

TRAJANO, Janaína. A Reforma Agrária nos Governos FHC e LULA. In: II Seminário Nacional de Sociologia e Política. Curitiba-PR. Anais Eletrônicos: [www.seminariosociologiaepolitica.ufpr.br](http://www.seminariosociologiaepolitica.ufpr.br). Acesso em 23 de Fevereiro de 2013.

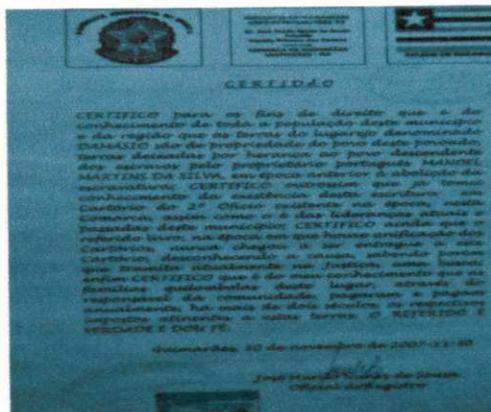
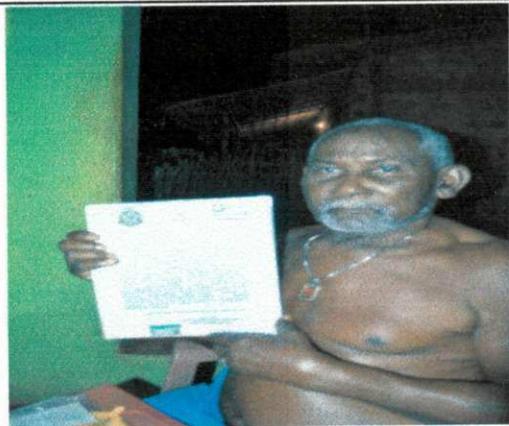
VERAS, Marcos Flávio Portela & DE BRITO, Vanderli Guimarães. Identidade Étnica: A dimensão política de um processo de reconhecimento. Revista de Antropologia Antropos - Ano 4, volume 5, Maio de 2012, ISSN 1982-10. Disponível:<http://revista.antropos.com.br/downloads/maio2012/Artigo4-IdentidadeEtnica.pdf>

WOORTMANN, K. “Com parente não se negueia. O campesinato como ordem. moral”, Anuário Antropológico/87, Editora Universidade de Brasília; Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

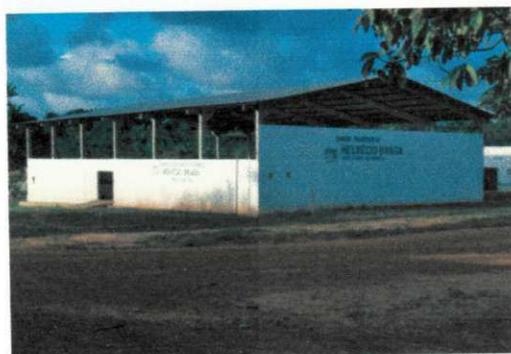
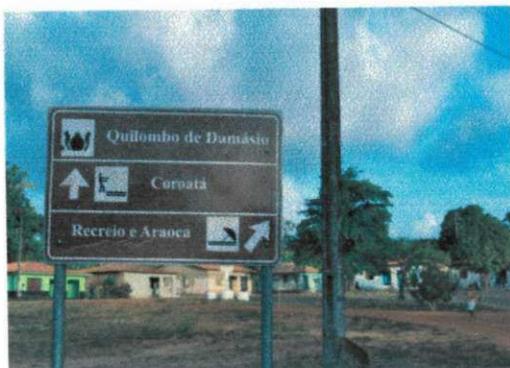
## **ANEXOS**

## **REGISTROS FOTOGRÁFICOS**

COMUNIDADE QUILOMBOLA DE DAMÁSIO/ GUIMARÃES-MA

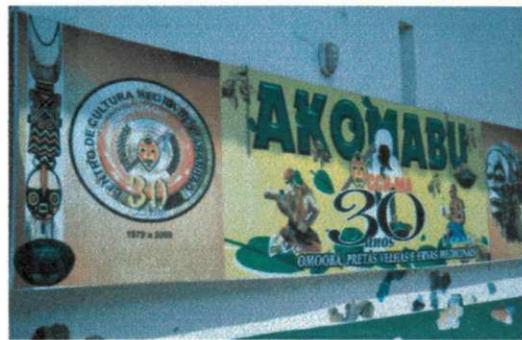
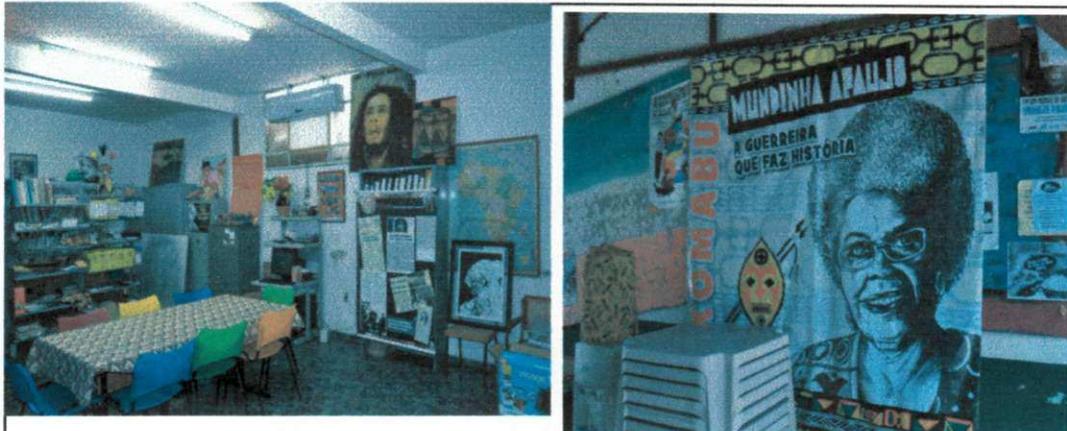


Seu Mundé e Família , em Damásio/ Guimarães/ Maranhão.



Escola de Ensino Fundamental e Quadra Poliesportiva da Comunidade de Damásio.

**CENTRO DE CULTURA NEGRA DO MARANHÃO**



Biblioteca do Centro de Cultura Negra/ Homenagem à Mundinha Araújo.



Ivo Fonseca do Centro de Cultura Negra e Benedito, da comunidade de Frechal/MA

**SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE GUIMARÃES**



Cacá, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Guimarães- Maranhão.



Entrevista com Júlio Vilela- PNCF do Maranhão.

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA USO DE IMAGEM E VOZ  
PARA FINS DE PESQUISA.**

Eu, \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_, portador do RG: \_\_\_\_\_, autorizo a utilização da minha imagem e som de voz, na qualidade de participante/entrevistado(a) no projeto de pesquisa intitulado **“Terra Negra Brasil: uma política pública de acesso à terra para a população negra rural”** sob responsabilidade de **Vanessa Belmiro dos Santos**, pesquisadora responsável, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande -Paraíba.

Minha imagem e som de voz podem ser utilizadas apenas para análise por parte da pesquisa, bem como em apresentações em conferências profissionais e/ou acadêmicas, atividades educacionais, etc.].

Tenho ciência de que não haverá divulgação da minha imagem nem som de voz por qualquer meio de comunicação, sejam elas televisão, rádio ou internet, exceto nas atividades vinculadas ao ensino e a pesquisa explicitadas acima. Tenho ciência também de que a guarda e demais procedimentos de segurança com relação às imagens e sons de voz são de responsabilidade do(a) pesquisador(a) responsável.

Deste modo, declaro que autorizo, livre e espontaneamente, o uso para fins de pesquisa, nos termos acima descritos, da minha imagem e som de voz.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com o(a) pesquisador(a) responsável pela pesquisa e a outra com o(a) participante.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do (a) participante.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do (a) pesquisador (a)

## **ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE-PB**  
**Projeto de Pesquisa:**

**“O SELO TERRA NEGRA BRASIL DO PROGRAMA NACIONAL DE  
CRÉDITO FUNDIÁRIO: DO SONHO DA TERRA À REALIDADE DA DÍVIDA”.**

**OBJETIVO:** Entender como se criou e efetivou a possibilidade de comprar a terra no âmbito do STNB.

(COMUNIDADE DE DAMÁSIO)

### **ROTEIRO**

1. Apresentação: nome, idade, estado civil, escolaridade...
2. Fale sobre a vida a comunidade.
3. Há quanto tempo existe? Quem fundou? Quantas famílias tinham?
4. **Como era antigamente?**
5. A economia?
6. O que se plantava?
7. Como as famílias se organizavam?
8. Os ritos culturais – tinha dança, música, artesanato?
9. Práticas religiosas: Tinha terreiro? Igreja católica? Evangélica?
10. Como era o acesso à educação, à saúde, transporte, habitação...
11. Como era a distribuição da questão da terra na comunidade?
12. Como era relação da comunidade com:
13. Os Movimentos Sociais?
14. Com o Governo municipal
15. Com o Governo Estadual

16. Com a Igreja
17. Havia disputas políticas?
18. Por que o senhor saiu da comunidade? Tem parentes que residem lá

**PARA A COMUNIDADE DAMÁSIO- FAZENDA DOIS IRMÃOS  
CLUBE DE JOVEM JUVENTUDE CAMINHO ABERTO**

**ROTEIRO  
FALE SOBRE VOCÊ**

1. Idade, estado civil, tem filhos...
2. Trabalha? Estuda?
3. Participa de alguma organização? Movimento?

**FALE SOBRE A VIDA A COMUNIDADE.**

4. A comunidade de Damásio é reconhecida enquanto quilombo? É titulada? Quando?
5. PRA VC O QUE É SER QUILOMBOLA? E SER NEGRO?
6. A economia
7. A organização das famílias
8. Os ritos culturais – tinha dança, música, artesanato?
9. Práticas religiosas: Tem terreiro? Tem igreja católica? Evangélica?
10. Como é o acesso à educação, à saúde, transporte, habitação...
11. Como é a questão da distribuição da terra na comunidade?
12. Como a comunidade se mantém? Quais produtos são cultivados? Esse cultivo é coletivo ou familiar?
13. Tem criação de animais? Quais?
14. Como é o acesso à água?
15. Como era relação da comunidade com:
16. Os Movimentos Sociais?
17. Com o Governo municipal

18. Com o Governo Estadual

19. Com a Igreja

20. Há disputas políticas?

**Sobre o TNB:**

21. Como foi implantado o TNB no Maranhão?

22. Quem ofereceu a proposta?

23. O que foi dito?

24. O que você esperava?

25. Houve capacitação técnica sobre o TNB?

26. Quem realizou? (caso não seja citado perguntar se conhece o NEN)

27. Quem participou do processo de implantação do TNB? (entidades envolvidas)

28. Quem foi o técnico da UTE e do MDA que participou da elaboração do projeto e do acompanhamento da política?

29. Como foi o processo de escolha da comunidade de Damásio?

30. Quais as pessoas que participaram?

31. Quem é responsável pelo projeto na comunidade?

32. Houve mudanças com a chegada selo Terra Negra Brasil?

33. Qual a situação atual do projeto? (resultados e dificuldades)

34. Estão querendo sair do STNB? desde quando? o que gerou tal crise? o que se esperava? o que se tem?

35. O recurso foi liberado totalmente?

36. Houve prestação de contas?

37. Valeu a pena entrar no projeto de financiamento? Por quê?

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE-PB**  
**Projeto de Pesquisa:**

**“O SELO TERRA NEGRA BRASIL DO PROGRAMA NACIONAL DE  
CRÉDITO FUNDIÁRIO: DO SONHO DA TERRA À REALIDADE DA DÍVIDA”.**

**OBJETIVO: Entender como se criou e efetivou a possibilidade de comprar a  
terra no âmbito do STNB.**

**Entrevistado:**

---

(CENTRO DE CULTURA NEGRA DO MARANHÃO- CCN)

**ROTEIRO**

1. Fale sobre a entidade.
2. Fundação, princípios, ações desenvolvidas. parceiros, projetos, e produções .
3. Como é a relação com outras entidades do movimento negro?
4. Como é a relação com o Governo Estadual?
5. Como é a relação com o movimento quilombola? Há disputas entre os movimentos? Por quê?
6. Como é a relação com a Fundação Cultural Palmares?

**As terras de preto: sobre as comunidades rurais.**

1. Como é a relação com a comunidade de Damásio?
2. Participou do processo de implantação do Terra Negra Brasil em Damásio?
3. Houve impacto nas comunidades negras rurais após a criação da Base Militar de Alcântara? Quais? Qual é a situação atual dessas comunidades?
4. Como se tem desenvolvido o processo de titulação de terras de quilombos no Maranhão?
5. Que desafios estão colocados diante do processo de reconhecimento e titulação dessas comunidades?
6. **HÁ DISPUTAS COM PROPRIETÁRIOS DE TERRAS? FAZENDEIROS?**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE-PB**  
**Projeto de Pesquisa:**

**“O SELO TERRA NEGRA BRASIL DO PROGRAMA NACIONAL DE  
CRÉDITO FUNDIÁRIO: DO SONHO DA TERRA À REALIDADE DA DÍVIDA”.**

**OBJETIVO: Entender como se criou e efetivou a possibilidade de comprar a  
terra no âmbito do STNB.**

**Entrevistado:**

---

(SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E  
AGRICULTURA FAMILIAR- SEDES/ GERÊNCIA DE INCLUSÃO SOCIOPRODUTIVA-  
DEPARTAMENTO DE CRÉDITO FUNDIÁRIO)

**ROTEIRO**

19. Quais as políticas de acesso à terra?
20. Como funciona o PNCF no Maranhão?
21. Existe um diferencial no selo TNB em relação aos outros selos do Crédito Fundiário?  
Quais?
22. Como foi implantado o TNB no Maranhão?
23. Houve capacitação técnica sobre o TNB?
24. Quem realizou? (caso não seja citado perguntar se conhece o NEN)
25. Quem participou do processo de implantação do TNB? (entidades envolvidas)
26. Existem parceiros? Quais?
27. Parceiros da rede privada? Qual o papel da Geo Ambiental?
28. Quem foi o técnico da UTE e do MDA que participou da elaboração do projeto e do  
acompanhamento da política?
29. Como foi o processo de escolha da comunidade?
30. Quem foi acionado na comunidade?
31. Quem é responsável pelo projeto na comunidade?
32. Qual a situação atual do projeto? (resultados e dificuldades)
33. O recurso foi liberado totalmente?
34. Houve prestação de contas?

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE-PB**  
**Projeto de Pesquisa:**

**“O SELO TERRA NEGRA BRASIL DO PROGRAMA NACIONAL DE  
CRÉDITO FUNDIÁRIO: DO SONHO DA TERRA À REALIDADE DA DÍVIDA”.**

**OBJETIVO: Entender como se criou e efetivou a possibilidade de comprar a  
terra no âmbito do STNB.**

**Entrevistado:**

---

(SINDICATOS DOS TRABALHADORES RURAIS EM GUIMARÃES-MA)

**ROTEIRO**

1. Fale sobre o sindicato.
2. Fundação, ações desenvolvidas, parceiros, projetos.
3. Como é a relação com outros sindicatos?
4. Como é a relação com o Governo Municipal de Guimarães?
5. Quantas famílias acessam as políticas de crédito no município?
6. Como é a relação com o Governo Estadual? E o Programa de Crédito Fundiário?
7. Existe relação com o movimento dos trabalhadores sem terra/ Assentados?
8. E com o movimento quilombola?
9. Há disputas políticas entre esses movimentos? Por quê?
10. Como é a relação com a comunidade de Damásio?
11. Quantas famílias existem na comunidade?
12. Quantos trabalhadores (as) estão cadastrados no sindicato?
1. Acompanhou o processo de implantação do Terra Negra Brasil em Damásio?
2. Como avalia o processo de desenvolvimento do programa na comunidade?

**RELATÓRIOS OFICIAIS SOBRE O TNB  
DO MDA E DO CRÉDITO FUNDIÁRIO DO MARANHÃO.**

## **Relatórios do MDA**

**Produto 1 – Documento contendo análise das ações de capacitação na temática de raça e etnia das entidades da Rede de apoio do PNCF já realizadas pelo movimento sindical em parceria com as Unidades Técnicas Estaduais – UTEs, com proposta de aperfeiçoamento. Brasília, 07 de agosto de 2012.**

### **Características gerais dos seminários de capacitação**

As ações de capacitação foram concebidas para serem executadas nos Estados de atuação do Programa Nacional de Crédito Fundiário, inicialmente em alguns que possuem condições para desenvolver o processo de implementação e consolidação do selo Terra Negra.

Esses Estados foram selecionados atendendo a vários fatores, que podem ser a existência de alta concentração de trabalhadores rurais negros não quilombolas em todo o Estado, como são os casos da Bahia e Pernambuco, ou a presença de algumas regiões com muita população negra, como no norte (Bico do Papagaio) e no sudeste do Tocantins.

Outros Estados foram selecionados atendendo ao trabalho prévio das suas UTE's na implementação do selo TNB, como no Espírito Santo e Ceará, que ainda continuam sendo os lugares que apresentam o maior número de associações vinculadas ao Terra Negra. Rio Grande do Norte também possui condições adequadas para reforçar o trabalho de implementação do selo, pois no ano 2010 foi realizada uma articulação entre a Coordenadoria Estadual de Promoção da Igualdade Racial e a UTE que permitiu identificar algumas áreas onde priorizar o trabalho de mobilização para o selo. Esses trabalhos iniciais foram interrompidos devido a dificuldades relacionadas com a mudança de pessoal na UTE nos meses finais desse ano, mas serão retomados no presente.

Por último, também se selecionaram Estados atendendo à sua representatividade regional, pois é interesse do MDA desenvolver a implementação dos selos em todas as regiões do país. Por esse motivo foram escolhidos Rio Grande do Sul (Sul), Mato Grosso do Sul (Centro-Oeste), Espírito Santo e Minas Gerais (Sudeste), Bahia, Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte (Nordeste) e Tocantins (Norte). Em alguns casos o critério de representatividade regional se cruza com os de concentração de população negra e com o de trabalho prévio realizado para o selo TNB.

No quadro a seguir aparecem os Estados selecionados para realizar os primeiros seminários de capacitação, levando em conta o fato de que em alguns deles já foram concluídas ou começadas as capacitações. Espera-se, no segundo semestre do presente ano, concluir os iniciados em 2011 e começar seminários em aqueles Estados onde foram feita articulações para tal. Na tabela apresentada a continuação se faz referência aos seminários que estão previsto começar em 2013.

#### ESTADOS SELECIONADOS

Região	Estados selecionados	Seminários concluídos nos Estados (ano 2011)	Seminários realizados parcialmente nos Estados (ano 2011)	Seminários a serem realizados nos Estados (ano 2012)	Seminários a serem realizados nos Estados (ano 2013)	Data provável
Norte	Tocantins	-	-	X		Segundo semestre 2012
Nordeste	Bahia	-	X	X		Segundo semestre de 2012
	Pernambuco	-	X	X		Segundo semestre de 2012
	Ceará	-	-	X		Segundo semestre de 2012
	Rio Grande do Norte	-	-	X		Segundo semestre de 2012
	Maranhão	-	-	-	X	Primeiro semestre de 2013
	Piauí	-	-	-	X	Primeiro semestre de 2013
	Paraíba	-	-	-	X	Primeiro semestre de 2013
Centro-Oeste	Mato Grosso do Sul	-	-	X		Segundo semestre de 2012

Sudeste	Espírito Santo	X	-	-	-	-
	Minas Gerais	-	-	-	X	Primeiro semestre de 2013
Sul	Rio Grande do Sul	-	-	X		Segundo semestre de 2012
	Paraná		-	-	X	Primeiro semestre de 2013
Totais:	13	1	2	7	5	-

A metodologia seguida para a organização dos seminários e a escolha dos municípios sede, consiste na realização de uma reunião previa no Estado selecionado, da qual participam geralmente o representante da Federação sindical que atende o PNCF; o representante da UTE, o Supervisor do PNCF e o consultor do MDA a cargo do selo TNB.

Os municípios são selecionados atendendo aos seguintes critérios:

- Ter facilidade de comunicação para o traslado dos técnicos e os dirigentes sindicais dos municípios vizinhos;
- Possuir estrutura mínima para a atividade (ex. Sala de reunião adequada);
- Comprometimento dos dirigentes do STTR com o objetivo do selo TNB.

A Federação sindical geralmente se responsabiliza com a divulgação dos seminários através dos seus canais de informação. Em ocasiões utiliza a estrutura dos seus Polos sindicais para realizar a atividade e facilitar a mobilização. Os dirigentes dos Sindicatos de trabalhadores rurais que atendem o PNCF nos municípios limítrofes ao que sedia o seminário são convidados a participar e se trasladam em seus próprios meios de transportação. Por outra parte, a UTE convida os técnicos de ATER que desenvolvem seus trabalhos nas regiões onde serão realizados os seminários. Os recursos financeiros (para aquisição de café, água, lanche, etc.) podem ser fornecidos pelos polos sindicais ou pelos próprios sindicatos do município sede, pois a atividade não precisa ser custosa. No caso da Bahia, esses recursos financeiros foram aportados pela UTE.

Os municípios selecionados estão em locais geograficamente estratégicos, para facilitar assim a comunicação e a capacitação do maior número possível de técnicos de Ater e

dirigentes sindicais. No Espírito Santo, por citar um caso, se selecionaram municípios do Sul, Centro, Nordeste e Noroeste desse Estado, permitindo a cobertura completa do público-alvo.

Esses seminários estão planejado para acontecer no período matutino, e geralmente duram cerca de 4 horas. A pauta é simples e apropriada para o cumprimento dos objetivos da atividade. Nos seminários realizados até o momento os participantes manifestaram sua satisfação com os temas apresentados nos eventos e a sua realização.

Os itens da pauta são os seguintes:

- a. Situação étnico-racial no Brasil e no Estado onde se realiza o seminário.
- b. O selo Terra Negra Brasil: Objetivos, características e procedimentos.
- c. Esclarecimentos e apresentação de sugestões.
- d. Definição de metas.
- e. Encaminhamentos e cronograma.

Para expor a situação étnico-racial do país e do Estado são utilizados materiais atualizados e tabelas procedentes do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>31</sup> e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)<sup>32</sup>. Também informações extraídas de livros e artigos de imprensa. Foi de grande utilidade para provocar o debate um livro sobre a imigração polonesa no estado de Espírito Santo<sup>33</sup>, que permite mostrar as facilidades outorgadas pelos governantes brasileiros nas primeiras décadas do século XX aos imigrantes europeus e contrastar as facilidades concedidas a esses imigrantes com a situação da população negra rural abandonada à sua sorte após a abolição da escravidão e sem políticas sociais mínimas para atender as suas necessidades.

Os imigrantes poloneses, segundo relata o autor, bem como muitos outros recém-chegados não receberam todas as benesses que lhes tinha sido prometidas, por causa da corrupção política e o desvio de recursos, mas o que serve para mostrar o contraste é a intenção dos governantes em fazer prosperar esses trabalhadores da Europa, para o qual incluíam nos contratos facilidades tais como a isenção de impostos durante vários anos, serviços de educação, telefone, construção de estradas, entrega de lotes de tamanho adequado

---

<sup>31</sup> <http://www.ibge.gov.br>

<sup>32</sup> <http://www.ipea.gov.br>

<sup>33</sup> Malacarne, Altair. *Águia Branca. Uma rapsódia polono-brasileira na selva capixaba*. São Gabriel da Palha- ES: Gráfica Gomieri, 2004.

e reserva de outros lotes contíguos para servirem aos interesses dos filhos dos colonos quando crescessem e pudessem assim continuar no campo.

A apresentação nos seminários de essas diferenças facilita o entendimento da exclusão direta sofrida pela população negra, enquanto o estado apostava no desenvolvimento do país mediante a europeização.

Depois de compreendida a necessidade da implementação de políticas públicas para melhorar as condições de vida da população negra rural, são expostas as características do selo TNB do Programa Nacional de Crédito Fundiário. O material utilizado é a cartilha do Terra Negra Brasil, elaborada pelo Núcleo de Estudos Negros de Santa Catarina, segundo estipulado no convênio assinado pelo MDA e essa entidade da sociedade civil em 2009.

Após a apresentação das especificidades do selo, os participantes exprimem suas preocupações e dúvidas sobre os procedimentos a seguir para acessar seus benefícios, perguntas que são respondidas pelos responsáveis pela atividade, especialmente o representante da UTE. Colhem-se a continuação as propostas de criação de novas associações, observando-se, em todos os encontros realizados até o presente momento, que sempre existem alguns grupamentos tramitando sua participação no PNCF, com condições de acessar o selo Terra Negra, mas que ninguém lhes tinha falado antes acerca do selo. Nesses casos se analisa se o grupo está ainda começando a fase de capacitação inicial e se ainda tem possibilidade de se incluir no Terra Negra.

Nessa parte do seminário, os participantes propõem a criação de novas associações nos seus municípios. Também os técnicos e sindicalistas que já estão tramitando a incorporação de algum grupamento ao PNCF informam se entre essas associações existem algumas com as características adequadas para acessar o selo TNB e, com todas essas propostas, se elabora uma meta estadual.

Posteriormente, se define um cronograma de ações para efetivar essas associações. O funcionário da UTE que atende o selo leva as propostas para a UTE e se compromete a manter contato com os mobilizadores, com a finalidade de fazer todos os esclarecimentos que puderem necessitar os proponentes e facilitar a tramitação das propostas para impedir qualquer entrave burocrático.

Essa é, em síntese, a tônica geral dos seminários. Espera-se que tanto nos Estados onde já foram realizados, quanto nos próximos que os organizarão, contribuam efetivamente para o incremento da cifra de famílias de trabalhadores rurais negros incorporadas ao PNCF

mediante o selo Terra Negra Brasil, o que será um aporte à erradicação da pobreza rural, especialmente entre os setores populacionais mais afetados econômica e socialmente no país.

### **Os seminários de capacitação já realizados**

Até o momento foram realizados seminários em três estados do país: Espírito Santo, Bahia e Pernambuco. Em todos foi seguida a mesma pauta padronizada obtendo-se resultados parecidos. Por exemplo, o tempo de duração foi semelhante, (aproximadamente 4 horas), o que permitia o traslado durante as tardes para os municípios onde seriam realizados os próximos seminários. O grau de participação dos convidados e a qualidade das intervenções foram altos. Pode-se considerar que o tempo foi bem aproveitado, os participantes puderam esclarecer todas suas dúvidas e em geral saíram dos eventos convencidos da necessidade de implementar o selo TNB e, alguns deles, com o compromisso de criar novas associações.

A experiência concreta da realização dos seminários em cada Estado será exposta a seguir, de maneira resumida:

#### **Espírito Santo**

Entre os dias 10 e 14 de outubro de 2011 foram realizados no estado de Espírito Santo 4 seminários de capacitação sobre o selo Terra Negra para os representantes dos sindicatos de Trabalhadores Rurais que atendem o PNCF nesse Estado, os técnicos de Ater e os representantes das empresas de assistência técnica com atuação nas regiões onde se celebraram os seminários.

Esses encontros, articulados junto a Fetaes, a UTE e ao supervisor do PNCF em maio de 2011, se guiaram pelo critério de capacitar o público alvo na maior quantidade possível de municípios, em curto tempo e com um custo financeiro mínimo. Para tal, foram escolhidas quatro cidades sedes: Mimoso do Sul, Santa Teresa, Águia Branca e São Mateus que se encontram estrategicamente situadas no Sul, Centro, Noroeste e Nordeste do Estado e possuem uma estrutura adequada e facilidade de comunicação para o traslado dos parceiros dos municípios vizinhos.

Os sindicatos rurais das sedes colaboraram com a Fetaes na divulgação e na convocatória dos parceiros dos municípios vizinhos, ficando sob sua total responsabilidade a seleção dos locais e a garantia do lanche oferecido aos participantes.

Em cada seminário participaram, junto ao consultor da CGCATER a cargo do TNB, o supervisor do PNCF no Estado e um servidor da UTE designado pelo seu Coordenador para atender o selo. Também participou de um dos encontros a Diretora de Política Agrária da Fetaes. Os sindicatos convidaram alguns integrantes de associações do TNB e, no município de São Mateus, representantes de entidades da sociedade civil.

Foram capacitadas nos 4 seminários um total de 59 pessoas.

A partir das propostas apresentadas pelos participantes, foi estabelecida a meta de criação de 19 novas associações do Terra Negra com 104 famílias a serem beneficiadas no Espírito Santo.

Essa cifra, somada às oito associações e às 37 famílias vinculadas anteriormente ao selo Terra Negra nesse Estado, faria ascender os totais gerais a 27 grupamentos e 141 famílias no Espírito Santo.

Essas novas propostas, segundo compromisso assumido pelos presentes, deverão ser acompanhadas diretamente pelo supervisor e o funcionário da UTE a cargo do selo até a obtenção da escritura.

#### RESUMO

Seminários Regionais	Número de Participantes	Municípios dos participantes	Associações propostas
Mimoso do Sul	13	5	7 associações
Santa Teresa	14	4	4 associações
Águia Branca	12	3	5 associações
São Mateus	20	4	3 associações
TOTAIS	59	16	19 associações

--	--	--	--

## **Bahia**

Durante os dias 18, 19 e 20 de outubro de 2011 foram realizados no estado da Bahia seminários de capacitação sobre o selo Terra Negra para representantes dos sindicatos de trabalhadores rurais filiados à Fetag-BA e técnicos de assistência técnica de três regiões desse estado.

As reuniões aconteceram nos municípios Feira de Santana, Cruz das Almas e Valença, que receberam participantes procedentes dos municípios próximos à Região Metropolitana de Salvador, do Recôncavo e do Baixo Sul, respectivamente.

Esses seminários foram articulados junto à Fetag-BA e a UTE-BA numa reunião realizada no mês de julho de 2011 na sede da Federação, da qual participaram o Coordenador da UTE, a Vice-presidenta da Fetag-BA, o Secretário de política agrária e vários assessores. Nela foi decidida a realização de 7seminários regionais de capacitação para o selo Terra Negra, a começar pelos três municípios antes citados, ficando os outros 4 para uma segunda etapa.

Durante a reunião de organização dos seminários determinou-se que a Fetag-BA ficaria responsabilizada com a mobilização das pessoas e a UTE contribuiria com a parte financeira da atividade.

O resultado dos seminários foi satisfatório. Caracterizaram-se pela participação ativa dos convidados e uma correta organização. Os locais selecionados foram adequados e os objetivos cumpriram-se plenamente.

O resultado desses seminários pode ser resumido da maneira seguinte:

Seminário de Feira de Santana:

Foram capacitadas 23 pessoas procedentes de 8 município.

Propostas: Criação de 4 associações para acessar o selo Terra Negra.

Seminário de Cruz das Almas:

Foram capacitadas 16 pessoas de 3 municípios.

Propostas: Criação de 4 associações para acessar o selo Terra Negra.

Seminário de Valença:

Foram capacitadas 40 pessoas de 6 municípios.

Propostas: Criação de 11 associações para acessar o selo Terra Negra.

Precisa-se dizer que alguns participantes não escreveram na lista de presença, os seus municípios de procedência, pelo que consideramos que a cifra de municípios envolvidos nos seminários foi ligeiramente maior.

O sucesso dos seminários pode ser creditado ao apoio dos envolvidos na organização: a Fetag-BA assumiu seus compromissos e a sua Vice-presidenta esteve presente junto com vários diretores na reunião de organização e participou pessoalmente num dos seminários, enquanto o coordenador da UTE colaborou ativamente na organização e a realização dos seminários, estando presente na reunião realizada na Fetag-BA em julho desse ano. Ele destinou uma funcionária para participar dos três encontros e continuar apoiando as associações propostas até o momento de receberem a propriedade.

Por outro lado, a UTE/ BA apoiou a utilização de material didático nos seminários, mediante a decisão de reproduzir 200 exemplares da cartilha do selo Terra Negra atualmente deficitária no MDA.

Finalmente, é preciso propor para a organização dos próximos seminário a realização de algumas correções no processo de organização, dentre elas a necessidade de realizar a convocatória dos técnicos de Ater pela própria UTE, e deixar com a Federação a responsabilidade de convidar os representantes dos sindicatos, pois nesta ocasião não ficou claro qual das duas instituições convidaria os primeiros, motivo pelo qual a presença dos técnicos de Ater nessas reuniões foi mínima, sendo a maioria dos participantes representantes dos sindicatos.

## RESUMO

Seminários Regionais	Número de Participantes	Municípios dos participantes	Associações propostas
Feira de	23	8	4

Santana			associações
Cruz das Almas	16	3	4 associações
Valença	40	6	11 associações
TOTAIS	79	17	19 associações

### **Pernambuco**

Entre os dias 16 e 17 de novembro de 2011 foram realizados no estado de Pernambuco os primeiros seminários de capacitação sobre o selo Terra Negra Brasil para dirigentes sindicais e técnicos de ATER desse Estado. Os seminários aconteceram nas sedes dos polos sindicais de Garanhuns e Ouricuri com a participação de 44 representantes dos sindicatos de trabalhadores rurais de 25 municípios e funcionários da Fetape.

A realização desses eventos foi articulada em reuniões de trabalho realizadas nas sedes da UTE/PE e da Fetape no mês de julho desse ano, nas que participaram o consultor do PNCF a cargo dom selo TNB, o Supervisor do PNCF, a Coordenadora e outros servidores da UTE. Nessas reuniões foi decidida a realização dos seminários nos municípios sedes dos Polos sindicais e a mobilização, pela própria Fetape, dos sindicatos dos municípios vizinhos das sedes.

Essa federação sindical, após nova análise das características dos polos decidiu finalmente selecionar os polos a seguir:

1. Petrolina (São Francisco)
2. Petrolândia (Sub Médio São Francisco)
3. Garanhuns (Meridional)
4. Ouricuri (Araripe)
5. Serra Talhada e Salgueiro (Sertão Central)
6. Caruaru (Agreste Central)

Os dois seminários realizados inicialmente em Garanhuns e Ouricuri foram bem organizados e tiveram um resultado satisfatório. Os participantes estavam bem motivados e esclareceram todas as suas dúvidas. No seminário de Garanhuns foi exposta por vários participantes a dificuldade que existe na região para a aquisição de imóveis motivada pelo incremento do preço da terra nos últimos anos. Porém, foi apresentada a meta de criação de uma associação para o Terra Negra a ser integrada por uma família que manifestou seu interesse em acessar o PNCF e apresenta o perfil requerido pelo selo.

Em Ouricuri o evento teve outras características, pois foi realizado no marco de um grande encontro regional da Fetape sobre políticas públicas para assentamentos rurais. Para tratar os objetivos do seminário do TNB os presidentes dos STR presentes foram convidados a reunir-se numa outra sala onde foi realizada a capacitação e acordadas as metas. Também receberam os materiais de divulgação (as cartilhas do TNB).

Os participantes explicaram que na região de Ouricuri existe uma situação muito mais favorável para a extensão do PNCF e do selo TNB, pois o preço da terra não é tão elevado como em Garanhuns e há um grande número de trabalhadores negros rurais. Nessa reunião foi definida a meta de criação de 5 associações nos próximos meses, sendo que dentre elas existem dois grupamentos que já localizaram um imóvel e estão em contato com os donos para iniciar as negociações.

Em geral, a organização dos dois eventos foi correta e teve resultados positivos, porém é preciso aprimorar mais a articulação com a UTE para a execução dos próximos seminários, pois esse órgão não garantiu a presença dos técnicos de ATER que atuam nessas regiões como lhe foi solicitado. Tampouco foi possível contar com a participação de algum funcionário da UTE nos eventos. Esse é um ponto que é necessário ser resolvido nos próximos encontros, nos que será importante a presença de algum funcionário.

## RESUMO

Seminários Regionais	Número de Participantes	Municípios dos participantes	Associações propostas
Garanhuns	29	17	1 associação
Ouricuri	15	8	5

			associações
TOTAIS	44	25	6 associações

### **Para aperfeiçoar os próximos seminários**

No Espírito Santo - estado relativamente pequeno e com fácil comunicação entre seus municípios - foi possível realizar durante uma semana todos os seminários propostos. Por tal motivo não está prevista a realização de novos seminários nesse Estado, apenas reuniões pontuais quando existir a demanda.

O coordenador da UTE/ES designou um servidor para atender o selo Terra Negra e os demais selos. Ele deverá realizar o acompanhamento das propostas emanadas dos seminários e manter o contato com o MDA no concernente aos selos. Também trabalhará

Na implantação de políticas sociais para os beneficiários do PNCF e principalmente do Selo Terra Negra, para o qual está em contato com servidores da Secretaria Estadual da Assistência Social.

Nos outros dois estados onde aconteceram seminários (Bahia e Pernambuco) será necessário continuar a realização desses encontros, sendo recomendável levar em conta tanto as experiências positivas quanto as dificuldades observadas durante a execução dos primeiros seminários expostas no capítulo anterior e resumidas a continuação:

#### **Bahia**

Como apontado no capítulo anterior, nos eventos realizados nesse Estado foram explicadas as causas e as características do selo Terra Negra e se estabeleceram metas de criação de novas associações, cujo processo será acompanhado pela UTE (que designou para tal uma funcionária) com o apoio da Fetag-BA, até a obtenção das escrituras. Espera-se que muitas das 19 propostas realizadas se materializem, junto às outras que serão levantadas nos próximos seminários.

A realização dos seminários foi todo um sucesso e seus resultados foram alentadores, porém sempre é possível aperfeiçoar o trabalho. Para tal, vale a pena apresentar algumas sugestões, objetivando conseguir uma maior eficácia nos próximos seminários.

### **Problemas e sugestões:**

Com respeito à mobilização, se observou que participaram poucos técnicos de Ater, pois ficou um tanto indefinida a responsabilidade pela mobilização dos técnicos. Talvez seja melhor para os próximos seminários que a Federação convoque os STR's e seus técnicos e a UTE convoque os outros técnicos das empresas de Ater que tenham atuação nas regiões onde serão realizados os seminários. É imprescindível capacitar os técnicos de Ater e os representantes dos sindicatos no maior número possível de municípios em cada região.

Há um aspecto pontual da organização que deve ser revisto na Bahia, concretamente, a previsão da quantidade de lanches para os participantes. Esse assunto influiu na limitação do número de convidados aos seminários, pois segundo os procedimentos administrativos existentes, a UTE - que estava responsabilizada com a parte financeira dos seminários - precisava receber com muita antecedência a cifra exata dos participantes para poder liberar os recursos. Nos próximos seminários se o próprio sindicato sede do evento se encarregasse de garantir um lanche pouco caro, a fase administrativa da organização do evento será mais ágil e, de quebra, não será necessário predeterminar uma cifra limite de participantes com tanta antecedência. A cifra de convidados poderia ficar então mais flexível.

Desse modo será possível organizar um evento em pouco tempo e com gastos mínimos.

### **Pernambuco**

Os dois seminários que aconteceram deixaram um saldo satisfatório, mas é evidente que existem aspectos que devem ser aperfeiçoados para conseguir uma maior eficácia nos próximos eventos.

### **Problemas e sugestões**

Para aperfeiçoar os seminários a serem realizados no estado de Pernambuco será necessário levar em conta as limitações observadas nos seminários anteriores. Pois, como dito no anterior capítulo, faltou uma articulação adequada entre a Federação sindical e a UTE para garantir a presença dos técnicos de Ater nos seminários.

Esses técnicos são importantes para a mobilização, pois estão na roça, visitam constantemente as regiões com presença de população negra rural e são os principais

divulgadores do PNCF nas bases, daí a necessidade de capacitá-los para entenderem as complexidades da questão étnico-racial, bem como as características do selo Terra Negra.

Nos eventos realizados nesse Estado participaram fundamentalmente dirigentes sindicais mobilizados pela Fetape. Constatou-se que a federação esperava que a UTE mobilizasse os técnicos, mas não foi isso que aconteceu finalmente, pois a UTE acreditou que toda a tarefa de mobilização seria realizada pela Fetape.

Por outra parte, não houve participação de funcionários da UTE nos seminários, questão essa que poderia fortalecer o diálogo com os participantes, haja vista que algumas das suas perguntas referiam-se aos procedimentos que realiza a UTE durante a tramitação das propostas de novas associações.

A presença de algum servidor da UTE é necessária para o esclarecimento das dúvidas sobre a tramitação das propostas e o tempo que isso demora, mas também para dar continuidade aos acordos dos seminários, concretamente, o acompanhamento das propostas de criação das novas associações, cujos organizadores ou responsáveis deveriam continuar em contato com esse funcionário.

Por último, é recomendável a participação de representantes da UTE nos seminários, para levar a esse órgão a informação relativa aos resultados das reuniões e continuar o trabalho de implementação do selo Terra Negra Brasil no Pernambuco.

#### Propostas para aperfeiçoar os próximos seminários

As dificuldades detectadas nos seminários já realizados na Bahia e no Pernambuco deverão ser levadas em consideração para aprimorar os próximos eventos de capacitação que serão realizados nesses Estados, mas essas experiências também poderão ser aproveitadas durante a organização dos seminários nos demais estados do país, a fim de evitar, desde a fase organizativa, a ocorrência de problemas.

Para aperfeiçoar os próximos eventos de capacitação sobre o selo Terra Negra Brasil em todo o país deverão atender-se as seguintes recomendações:

1. Aprimorar, na fase organizativa, as articulações entre as UTE's e as Federações sindicais para evitar erros de comunicação entre elas, especialmente no referido às responsabilidades sobre a convocação dos participantes.
2. As Federações sindicais deverão mobilizar os representantes dos sindicatos,

enquanto as UTE's deverão convocar os técnicos de Ater.

3. Precisa-se garantir sempre a presença de algum representante da UTE nos seminários.
4. As UTE's deveriam ter um funcionário específico responsabilizado com os selos, que possa acompanhar o processo de tramitação das propostas de criação de novas associações do Terra Negra surgidas nos seminários.
5. A SRA/ MDA deve garantir a impressão de novos exemplares da Cartilha do selo Terra Negra em quantidade suficiente para atender as necessidades dos seminários. Essa cartilha é o principal material informativo e de capacitação desses eventos.

## **Conclusões**

A criação do selo Terra Negra Brasil no âmbito do Programa Nacional de Crédito Fundiário contribui para o incremento da participação da população negra rural não quilombola no Programa e melhorar as condições de vida dos beneficiários.

Esse selo exprime também o interesse do governo brasileiro, por meio do MDA, em atingir efetivamente o público-alvo das políticas sociais promovidas para a erradicação da pobreza. Dentro desse público está a população negra, que representa 70% do total dos pobres do país.

Porém, o avanço das políticas públicas que focalizam na população negra vê-se afetado durante o processo de implementação, devido fundamentalmente ao desconhecimento que existe nas instituições e entre os funcionários encarregados de implementá-las, dos objetivos e a importância dessas políticas.

A ideologia da democracia-racial, sustentada pela maioria da população brasileira constitui um dos principais freios que afetam o avanço das políticas promotoras da igualdade racial, pois muitas pessoas as julgam desnecessárias e em função dessa crença relutam em executá-las. Também as concepções classistas e socialistas tradicionais, que desconhecem a especificidade e a importância da questão étnico-racial, estão presentes ainda no movimento sindical e em algumas das organizações da sociedade civil parceiras do Programa, contribuindo para dificultar a implementação do selo Terra Negra Brasil.

Para resolver esses entraves, a CGCATER da SRA, concebeu a realização de seminários de capacitação na temática étnico-racial, direcionados especialmente aos técnicos de ATER e aos dirigentes sindicais que atendem o PNCF nos seus municípios, pois são eles

os principais divulgadores do Programa e precisam estar capacitados para divulgar o selo e mobilizar os trabalhadores rurais negros que tenham condições para acessar esses benefícios.

Os seminários são realizados em determinadas cidades escolhidas previamente em reuniões celebradas entre representantes do MDA, da UTE e da Federação sindical. Essas cidades devem possuir uma estrutura adequada para realizar o seminário e facilitar o traslado até ela dos técnicos e dirigentes sindicais dos municípios vizinhos.

Nesses encontros são explicadas as causas que levaram o governo a criar políticas que focalizam na população negra, as características do selo TNB e os procedimentos seguidos durante a tramitação das propostas. Finalmente, se determinam as metas de criação de novas associações de beneficiários do selo TNB na região.

No segundo semestre de 2011 foram realizados 4 seminários no Espírito Santo, que conseguiram atender as demandas de capacitação do público-alvo nesse Estado. Os participantes se comprometeram a criar 19 novas associações.

Na Bahia foram realizados 3 seminários dos 7 previstos. Neles foi aprovada uma meta de criação de 19 associações para o Terra Negra, enquanto no estado de Pernambuco se realizaram 2 seminários de um total de 6, onde foram propostas 6 associações.

Os encontros de capacitação foram realizados segundo o previsto, colmando as expectativas, porém é preciso fazer algumas modificações no processo organizativo dos seminários para aumentar sua eficácia. Por exemplo, nos próximos seminários a serem realizados em Pernambuco será necessária a participação de algum funcionário da UTE para que leve as informações a esse órgão e possa acompanhar posteriormente o processo de tramitação das associações propostas.

Verificou-se também neste trabalho a necessidade da UTE da Bahia e a Fetag-BA definir melhor a responsabilidade pela convocatória dos técnicos de Ater, pois a Federação convidou os dirigentes sindicais e seus próprios técnicos, enquanto os de Ater ficaram sem serem convidados a esses primeiros seminários. Esses aspectos organizativos devem ser levados em consideração nos próximos seminários, para que o resultado seja ainda melhor.

Todas as experiências adquiridas nos seminários já realizados serão utilizadas nos demais que acontecerão em diferentes estados do país. Esses novos seminários de capacitação deverão levar em conta, para seu aperfeiçoamento, as sugestões elencadas no capítulo final.

**Produto 2 – Documento contendo levantamento de entidades que atuam na promoção da igualdade racial nos Estados de atuação do PNCF, e proposta de estratégia**

**de mobilização de parcerias com essas entidades visando o apoio à implementação do selo Terra Negro Brasil. Brasília-DF, 15 de outubro de 2012**

### **A mobilização de parcerias com as entidades do movimento negro na estratégia de consolidação do selo TNB**

Os trabalhadores rurais negros que constituem o público-alvo do selo Terra Negra Brasil, como sabido, pertencem às camadas sociais de mais baixa renda. Fazem parte do setor que menos anos de estudos acumula, dos que apresentam maiores índices de analfabetismo, dos que passam mais anos trabalhando para sustentar as famílias, dos que têm menos acesso às políticas públicas dos governos federais e estaduais, dos que contam com maiores dificuldades para acessar as informações, dos que mostram piores condições de moradia, saneamento básico e utilização da água tratada.

São relativamente poucos os trabalhadores negros rurais possuidores de terra. Eles, na sua maioria, trabalham nas propriedades rurais alheias na condição de diaristas, parceiros, arrendatários, meeiros e outras formas de trabalho precárias que vêm praticando desde o final da escravidão no século XIX. Essa condição laboral, junto com todas as dificuldades inerentes àqueles que vivem na pobreza, se reproduz de geração a geração numa espécie de círculo vicioso que só poderá ser interrompido mediante a ação do estado que, com políticas públicas específicas, pode reverter a situação e criar condições adequadas ao desenvolvimento integral desses trabalhadores e suas famílias.

Dentre as políticas públicas promulgadas para combater a pobreza está o Programa Nacional de Crédito Fundiário, cujo selo Terra Negra Brasil pretende incidir na mudança da situação que caracteriza a população pobre rural. O TNB direcionado aos trabalhadores rurais negros não quilombolas já está presente em 8 estados do país, nos que foram constituídas cerca de 30 associações que estão transitando pelas diferentes fases do processo de contratação de uma propriedade para os associados. Dessas associações 10 já possuem a escritura da terra, beneficiando 79 famílias de agricultores negros.

Essas cifras positivas são o resultado do trabalho de divulgação e esclarecimento acerca das características do selo empreendido pela SRA/MDA a partir de 2009, visando à revitalização do selo. Mas, as perspectivas de incremento do número de associações beneficiárias do TNB são enormes, pois existe, de um lado, um público-alvo numeroso,

sobretudo no Nordeste do país e, do outro, os recursos e a vontade política governamental para atendê-lo com as políticas públicas.

Para contribuir ao incremento do total de beneficiários, a Coordenadoria Geral de Capacitação e ATER - CGCATER da Secretaria de Reordenamento Agrário, desenvolveu uma estratégia de trabalho que visa à consolidação do processo de implementação do selo Terra Negra Brasil em todos os Estados de atuação do Programa Nacional de Crédito Fundiário. Essa estratégia inclui ações que devem ser empreendidas pela própria Secretaria, as UTE's e as entidades parceiras da Rede de Apoio e, dentre estas últimas, as entidades procedentes do movimento social negro.

Os elementos dessa estratégia, dentre os que se destacam a capacitação dos funcionários das UTE's e das Rede de Apoio na temática étnico-racial e a designação de um servidor da UTE atender de maneira preferencial o selo TNB ou os três selos à vez, foram expostos no meu Produto nº 3 de 2010, e desde então vêm sendo implementados em diferentes Estados onde atua o PNCF, conservando sua vigência, pelo que são reproduzidos aqui a seguir<sup>34</sup>:

#### Elementos básicos da estratégia:

1. Acompanhar o trabalho das associações beneficiárias do selo Terra Negra por algum funcionário específico da UTE.
2. Estabelecer convênios com entidades do movimento negro conhecedoras da situação da população negra do campo, afim de que apoiem o trabalho da associação.
3. Firmar convênios de cooperação entre os órgãos governamentais que dirigem às UTE's e os órgãos governamentais de promoção da igualdade racial em determinados estados e municípios, que permitam estes últimos colaborarem:
  - na divulgação do selo Terra Negra do PNCF,
  - na seleção de entidades do movimento negro com experiência no meio rural para oferecer aos futuros beneficiários um módulo de capacitação inicial especializada em questões étnico-raciais,
  - no acompanhamento dos associados durante os anos de permanência no PNCF,

---

<sup>34</sup> “Documento contendo proposta de estratégia e metodologia para dinamizar a ação dos técnicos e dos beneficiários do selo Terra Negra Brasil no âmbito do PNCF”. Brasília, junho de 2010. Pp. 18-19.

- na sensibilização e capacitação dos funcionários da UTE na questão étnico-racial,
- no apoio político-administrativo aos associados perante outros órgãos de governo para acessarem as políticas públicas às que têm direito.

[Esse acordo de colaboração poderia ser respaldado por um acordo federal assinado entre o MDA e a Seppir, que estimule e facilite a realização de acordos nos estados e municípios].

4. Reforçar o selo Terra Negra mediante a inclusão de um anexo no Manual Operacional da PNCF que explicita a possibilidade de participação, mediante convênios de trabalho, dos órgãos locais de promoção da igualdade racial e das entidades do movimento negro no processo de implementação do selo Terra Negra do PNCF e detalhe as atribuições das partes envolvidas, a saber: o órgão local de promoção da igualdade racial, as UTE's e a SRA/MDA.

Como observado acima, a estratégia de consolidação do selo Terra Negra Brasil estabelece a incorporação ao Programa de entidades do movimento social negro que tenham experiência de trabalho com a população negra rural e o estabelecimento de parcerias com os órgãos de promoção da igualdade racial existentes nos estados e municípios de atuação do PNCF.

Esses dois elementos definidos na estratégia elaborada no ano 2010 e que ressaltamos no presente trabalho (a incorporação de entidades do movimento negro e o estabelecimento de parcerias com os órgãos governamentais de igualdade racial) devem ser analisados agora a partir da experiência acumulada desde então, levando em conta os resultados das visitas de trabalho realizadas em diferentes estados da União. Essa análise nos permitirá observar o que deverá ser melhorado ou descartado de cada elemento, ainda que a estratégia geral se tenha mostrado correta.

Os motivos que justificavam a proposta de identificar e incorporar entidades do movimento social negro para o Programa se mantêm vigentes, por exemplo, a necessidade de prestação de serviços psicossociais por parte dessas entidades aos beneficiários do selo Terra Negra, pois se tem observado durante as visitas às novas associações de trabalhadores rurais, que alguns dos seus integrantes tinham dificuldades para assumir as novas responsabilidades que sua nova condição de proprietários da terra lhes impunha. O fato de ter sido sempre trabalhador assalariado ou praticante de alguma das diversas formas de dependência laboral existentes no campo durante toda a vida pode dificultar a rápida assimilação das técnicas de gestão, de manejo financeiro e da tecnologia moderna dada a falta de experiência na função

de empreendedor. Nesse cenário se faz necessária a ajuda psicossocial aos novos empreendedores. Daí a proposta de incluir entidades do movimento negro que pudessem cumprir essa função, pretensão essa argumentada da seguinte maneira<sup>35</sup>:

Esse tipo de acompanhamento psicossocial deverá ser dado pelas entidades da sociedade civil compromissadas ideologicamente com o avanço da população negra na área rural. Essas entidades deverão assumir outras funções dentro da Rede, mas elas são as mais capacitadas para trabalhar a autoestima dos associados, mostrar-lhes outras possibilidades de desenvolvimento que existem para os trabalhadores pobres e tradicionalmente excluídos, orientá-los acerca dos problemas que podem acontecer por motivo do seu desconhecimento do modo de operar da burocracia citadina e explicar-lhes as políticas sociais existentes e o modo de acessá-las.

Para a realização desse tipo de acompanhamento a entidade precisa ter um comprometimento verdadeiro com o destino desses trabalhadores.

Em sentido geral, seriam funções dessas entidades do movimento negro no âmbito do PNCF:

- Colaborar na divulgação do selo Terra Negra Brasil.
- Participar da capacitação inicial dos beneficiários do TNB oferecendo para eles um módulo que aborde as questões étnico-raciais no campo.
- Acompanhar permanentemente a associação para reforçar sua autoestima e sua confiança nas próprias capacidades para avançar no campo do empreendedorismo.
- Auxiliar os beneficiários na identificação de políticas e programas sociais em diferentes órgãos de governo e na definição dos meios idôneos para acessá-las.
- Apoiar a associação na realização de gestões administrativas nas diferentes instâncias do PNCF (por exemplo, cobrar das UTE's a supervisão dos serviços de ATER e solicitar, quando necessário, mudanças rápidas nos planos de trabalho, tendo em conta as dificuldades de comunicação e de movimentação dos beneficiários).

Essa argumentação conserva ainda a sua vigência, mas a prática cotidiana tem demonstrado que não é tão fácil implementá-la mediante a localização de associações e sua incorporação ao PNCF, pois existem grandes dificuldades ao respeito, que serão abordadas no capítulo a seguir.

---

<sup>35</sup> Ibidem, pp. 14-15.

## **Dificuldade para encontrar entidades do movimento negro adequadas às necessidades do Programa**

O movimento social negro é atualmente um dos mais atuantes no cenário político-social atual. Está composto por centenas de entidades dedicadas à defesa de variados interesses da população negra em todos os estados do país. Existem entidades grandes que trabalham com mais de mil associados e outras pequenas integradas por familiares e amigos.

Essa enorme quantidade de entidades se mantém unida em torno a determinados assuntos de interesse coletivo, tais como a luta pela adoção de políticas afirmativas na educação, a defesa dos quilombolas e pelo já aprovado Estatuto da igualdade racial.

Porém, é praticamente impossível encontrar entidades que trabalhem com a população negra rural não quilombola, que é o público-alvo do selo Terra Negra do PNCF. Por esse motivo, o propósito de incorporar entidades do movimento negro ao Programa como parte da estratégia de consolidação do TNB se dificulta.

Esse problema pode ser resumido em duas dificuldades:

A quase inexistência de entidades do movimento social negro que se tenham como foco o trabalho com a população negra rural não quilombola.

Essa situação dificulta o cumprimento das aspirações contidas na estratégia de consolidação do selo Terra Negra, especialmente no concernente à incorporação de entidades do movimento negro que possam dar um apoio significativo aos beneficiários.

Isso deriva da invisibilidade em que as demandas desse setor de trabalhadores se mantêm até os dias de hoje. O movimento social em geral repercute essa situação, pois os sindicatos rurais apenas recentemente começam a entender as especificidades dos diversos setores que integram a classe social que eles defendem. Assim, já há secretarias e programas em algumas federações para atender os interesses das mulheres rurais e dos jovens, mas ainda não é forte nesses espaços sindicais a consciência da necessidade de destacar e atender as necessidades específicas da população negra rural que, a diferença dos demais trabalhadores, sofre as consequências adicionais da discriminação racial.

Por outro lado, o movimento negro é um fenômeno tipicamente urbano. Surgido na sua forma mais moderna a partir da década de 1930, quando foi criada a Frente Negra

Brasileira, desenvolve suas atividades mediante associações constituídas para atender aspectos específicos dentro do universo da discriminação. Assim, por exemplo, existem organizações não governamentais dedicadas a defender o acesso dos jovens negros à educação superior; a melhora das condições da educação básica; a implementação de uma política de saúde integral para a população negra; a incorporação dos negros ao mercado de trabalho; o resgate e conservação de manifestações artísticas de origem africana; a modificação da situação da imagem do negro na TV, no cinema, nos comerciais e na mídia em geral; a defesa da prática das religiões afro-brasileiras, dentre outras questões. Pela natureza dessas ações, o espaço público onde se desenvolvem as lutas é plenamente urbano. Os militantes realizam passeatas nas áreas centrais das cidades, discutem nas universidades, na mídia. O desconhecimento da realidade do campo, especialmente da situação dos mais pobres, era também típica desse movimento social até que, nos anos 1970, começaram a conhecer a realidade dos negros remanescentes de quilombos e esse tema passou a integrar a agenda do movimento negro.

O fato de que a maioria das entidades do movimento negro que trabalham no meio rural se dedica a apoiar a luta dos quilombolas.

Quando nas décadas de 1970 e 1980 algumas entidades no Pará e no Maranhão divulgaram os grandes problemas que enfrentavam as comunidades quilombolas que lutavam pelo reconhecimento da propriedade de suas terras, permanentemente ameaçada pela ação de fazendeiros e grileiros apoiados pelos governos locais e a justiça venal, assumiram como uma questão de honra a defesa das demandas dos quilombolas em todo o país. O forte compromisso dos militantes negros com a causa dos quilombolas advém também da identificação simbólica que estabelecem com “o quilombo”, tido como o símbolo máximo de resistência negra à escravidão e à opressão racial, cujo maior expoente foi o Quilombo dos Palmares, em Alagoas, liderado pelo herói Zumbi, no século XVII.

Essa disposição à defesa dos quilombolas ocupa um lugar essencial no movimento negro que, durante os debates para a aprovação da Constituição de 1988, conseguiu aprovar na Carta Magna o direito dos remanescentes de quilombos às terras que ocupam.

O movimento negro conseguiu que alguns órgãos de governo, tais como a Fundação Cultural Palmares do Ministério de Cultura, e o INCRA trabalhassem desde 1988, conjuntamente, na regularização das terras quilombolas. Esse trabalho foi aperfeiçoado a

partir de 2003, quando o governo Lula aprovou uma legislação específica para os quilombolas que incluía, dentre outros aspectos, a promulgação do Programa Brasil Quilombola, contribuindo não só para o reconhecimento e devolução das terras senão também para o desenvolvimento integral dessas comunidades nos âmbitos econômico, educacional, de saúde, etc.

Muitas organizações não governamentais foram criadas durante as últimas décadas para defender os interesses dos quilombolas. São entidades que se solidarizam plenamente com esse setor social e, em alguns casos, chegam a considerar como “rivais” os programas governamentais que atendem outros setores de trabalhadores rurais e não compreendem a necessidade da existência do PNCF, que é um programa que atende a outros setores do campo.

Em conversas tidas com representantes de algumas entidades do movimento negro durante minhas visitas de trabalho a Maranhão e Bahia, por exemplo, foi possível constatar que alguns não mostraram muito interesse em apoiar o selo Terra Negra, pois consideravam que os recursos destinados a outros programas rurais deviam ser investidos no fortalecimento de programas tais como o Brasil Quilombola e a reforma agrária.

Essa não é a posição de todos os militantes das entidades do movimento negro, mas exemplifica uma das dificuldades – junto à carência de entidades que trabalhem com população negra rural não quilombola - que afetam em alguma medida o estabelecimento de parcerias com entidades do movimento, dificultando o propósito de cumprir todos os itens propostos na estratégia desenhada.

Casos como o do Núcleo de Estudos Negros – NEN, de Santa Catarina, que prestaram atenção aos problemas dos negros não quilombolas é ainda uma exceção no âmbito do Programa Nacional de Crédito Fundiário.

### **A parceria do Núcleo de Estudos Negros com o PNCF**

O Núcleo de Estudos Negros é uma organização não governamental sediada em Santa Catarina. Seus integrantes desenvolvem ações de capacitação na temática étnica e racial, principalmente na área de educação, chegando a criar uma abordagem nova em matéria de educação antirracista denominada por eles “Pedagogia Multirracial”.

Dados sobre as características e as principais atividades desenvolvidas por essa entidade aparecem no seu site<sup>36</sup>:

O Núcleo de Estudos Negros – NEN é uma organização a serviço do Movimento Negro de Santa Catarina. Foi fundado no ano de 1986, reunindo estudantes universitários e militantes negros na luta contra ao racismo e todas as formas de discriminação racial e social a que está submetida a população afro-brasileira, mediante a busca de políticas públicas que promovam a igualdade de oportunidades para este segmento historicamente alijado dos direitos de cidadania. O NEN, a partir de seus estudos e pesquisas e de seus programas de ação nas áreas da Educação, Justiça, Trabalho e Cidadania, busca assegurar o desenvolvimento sustentável nas comunidades negras, urbanas e rurais, e, do mesmo modo, a garantia dos direitos sociais. A estrutura organizativa do NEN está constituída a partir dos seguintes Programas:

Educação;

Justiça e Direitos Humanos;

Desenvolvimento, Trabalho e Cidadania.

Programa de Justiça e Direitos Humanos

O Programa de Justiça tem como objetivo atender as vítimas de violência racial através de uma rede de solidariedade que envolve entidades, movimentos, organizações e indivíduos.

As principais ações desenvolvidas pelo programa são:

Rede SOS Racismo;

Atendimento psico-sócio-racial;

Dossiê Racismo em Santa Catarina;

Projeto Direitos Humanos e Justiça Participativa que através do Curso de Promotores Legais Populares forma lideranças comunitárias em direitos humanos e cidadania, na perspectiva de torná-los multiplicadores dos conhecimentos adquiridos nos bairros periféricos;

Projeto Comunidades Negras Rurais.

---

<sup>36</sup> <http://www.nen.org.br>

O Programa de Justiça possui um histórico de iniciativas de discussão e combate ao racismo. Entre as principais atividades podemos destacar o Curso de Formação de Operadores Jurídicos sobre Racismo, Discriminação Racial e Preconceito que reuniu profissionais da área jurídica de todo o Brasil com a proposta de instrumentalizá-los, a partir do estudo e da pesquisa, para a defesa da igualdade racial enquanto direito humano.

Este programa levou à discussão da demarcação de terras remanescentes de quilombos, com base na garantia constitucional, para vários locais de Santa Catarina por meio do Projeto Comunidades Negras Rurais, com o apoio de parceiros como o Incra, o Instituto do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural Nacional (IPHAN) e Instituto do Patrimônio Histórico de Florianópolis (IPUF).

O NEN tem desenvolvido ações em comunidades quilombolas, mas apresenta também, como grande diferencial, a preocupação pelo trabalhador negro rural não quilombola. Foi do seio dessa entidade que surgiu a idéia de criar um programa para atender esse setor populacional do campo: o terra negra, que depois foi apresentado ao MDA e resultou incorporado ao PNCF, como um selo específico. É um interessante caso de política pública idealizada pelo movimento social e assumida posteriormente pelo governo.

Já no âmbito do PNCF, o Terra Negra sofreu as alterações necessárias para adaptar-se às características gerais desse programa governamental.

O MDA firmou no ano 2009 um convênio de colaboração com o NEN que estipula a criação de uma rede de especialistas na temática de raça e etnia encarregada de capacitar os integrantes da Rede de Apoio do PNCF nessas matérias nos diferentes estados de atuação do Programa.

O NEN comprometia-se também a elaborar livros e materiais de divulgação, cujo resultado foi a criação, em 2010, da Cartilha do selo Terra Negra e do livro intitulado A Terra e o Povo Negro: Histórias, Políticas e Desenvolvimento no Meio Rural Brasileiro.

O Núcleo de Estudos Negros é atualmente a única entidade do movimento negro vinculada ao PNCF, pois outras que foram contatadas em diferentes momentos no Maranhão, Ceará e Pernambuco manifestaram interesse em participar, mas não concretizaram sua inscrição por motivos diversos. Tem colaborado também com o selo Terra Negra uma entidade sindical, a Fetaema, do Maranhão, onde alguns dos seus integrantes possuem vínculos com o movimento negro e contribuíram decisivamente para a criação da primeira

associação que acessou o selo Terra Negra, mas essa Federação integra a Rede de Apoio na sua condição de entidade sindical.

Pelas características do público alvo do selo Terra Negra e pelos próprios interesses do movimento social negro é de grande importância a participação de suas entidades na Rede de Apoio do PNCF. Precisa-se então criar mecanismos que facilitem o diálogo com elas e nesse sentido pode desempenhar um papel catalisador os órgãos governamentais de promoção da igualdade racial existentes em diferentes Estados e municípios do país.

### **As perspectivas de colaboração com os órgãos de Promoção da Igualdade Racial**

Durante a década de 1990, por pressão do movimento social negro, especialmente dos seus militantes que atuavam em partidos como o PDT, o PSDB e o PT, em alguns governos estaduais e prefeituras dominadas por esses partidos foram criados órgãos dedicado à defesa e promoção dos direitos da população negra. Isso aconteceu, por exemplo, nos estados de Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás, onde surgiram coordenadorias de promoção da igualdade racial e/ou conselhos de participação da população negra, onde estavam presentes entidades do movimento negro que levavam aos governos respectivos as demandas desse setor populacional.

A partir do ano 2002, devido ao incremento dos espaços de participação popular aberto pelo governo Lula, os militantes negros atuantes no Partido dos Trabalhadores conseguiram que os interesses da população negra - que constitui a metade do total de brasileiros – foram levados em conta no programa de governo e com o apoio de todas as tendências desse movimento social foram constituídos órgãos de governos específicos para combater a discriminação racial. Assim, em 2003 foram criados a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial – Seppir, com status de ministério e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR, órgão consultivo integrado por integrantes do Governo Federal e militantes de entidades do movimento social negro e de outros setores tais como os árabes, judeus e ciganos que também têm sofrido algum tipo de discriminação socialmente.

Paralelamente, em estados e municípios de todas as Regiões do país foram criados órgãos de promoção da igualdade racial caracterizados pela diversidade de categorias e funções. Assim, existem alguns órgãos com caráter de secretarias, enquanto outros são diretorias ou coordenadorias. Essas instâncias de poder às vezes estão dedicadas

exclusivamente a promover políticas públicas para a população negra e em outras ocasiões misturam suas funções com as de promoção de políticas para as mulheres. A ideia de criação de órgãos locais para a promoção dos direitos da população negra se expandiu por todo o país e propiciou que a direção da Seppir promovesse a criação de um mecanismo de articulação permanente que conseguisse a coordenação dos esforços de todos para implementar as políticas públicas fundamentais que a população negra demanda.

Essa articulação foi materializada com a criação do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial – FIPIR, que além de propiciar um contato permanente entre os diferentes órgãos nos âmbitos federal, estadual e municipal, realiza periodicamente reuniões onde são determinadas as políticas prioritárias de interesses comuns.

Segundo informa o site da Seppir<sup>37</sup>:

O Fórum tem o objetivo de promover uma ação continuada entre as três esferas de governo (federal, estaduais e municipais) com a finalidade de articulação, capacitação, planejamento, execução e monitoramento das ações para a implementação da política de promoção da igualdade racial. Assim, o Fórum constitui-se num espaço de articulação dos organismos públicos, onde a efetiva participação das/dos gestoras/es é fundamental para sua estruturação.

O objetivo principal do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial é a implementação de estratégias para a incorporação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial nas ações governamentais de Estados e Municípios.

Essa característica do FIPIR faz dela uma poderosa ferramenta para a implementação de ações de igualdade racial em todo o país e seja potencialmente eficaz para o apoio à implementação de outras iniciativas governamentais que, como o selo Terra Negra Brasil, promovido pelo MDA, beneficia também à população negra.

Por esse motivo, o estabelecimento de parcerias com os órgãos governamentais de promoção da igualdade racial, reunidos no FIPIR, constitui um dos principais elementos da estratégia geral de consolidação da implementação do selo Terra Negra nos estados de

---

<sup>37</sup> <http://www.planalto.gov.br/seppir/fippir/fipirapress.htm>

atuação do PNCF. Essa colaboração se faz mais necessária quando se leva em conta o fato da necessidade de incluir entidades do movimento negro na Rede de Apoio para trabalhar com as associações beneficiadas com o selo e as dificuldades para os gestores do Programa identificar e atrair essas entidades, como explicado anteriormente.

O estabelecimento de parcerias com esses órgãos governamentais facilitará o conhecimento de entidades que estejam dispostas a trabalhar com o Programa. Os órgãos de promoção da igualdade racial geralmente estão dirigidos por ativistas da luta antirracista que conhecem todas as entidades que fazem parte do movimento negro na localidade.

Por outro lado, a relação entre as UTE's e esses órgãos permitirá obter um aliado importante capaz de colaborar na divulgação do selo; na divulgação e orientação de trabalhadores rurais com potencialidade para acessar o Programa; na oferta de materiais de estudo para a capacitação dos operadores do PNCF, os integrantes da Rede de Apoio e os próprios beneficiários na temática étnico-racial. Poderão também colaborar na articulação com outros órgãos de governos que possuam políticas públicas adequadas às necessidades e características dos beneficiários do PNCF e, finalmente, cooperar com as UTE's e os integrantes das associações no estabelecimento de formas de controle social para acompanhar a implementação do Programa.

Os contatos iniciais que o representante da CGCATER e funcionários da UTE's têm efetuado com representantes de vários desses órgãos de promoção da igualdade racial permitem confirmam a possibilidade de estabelecimento dessas parcerias, que serão de grande utilidade para o PNCF e também para esses órgãos locais, pois a sua colaboração com o selo TNB lhes permite contar com uma importante ferramenta capaz de contribuir, com sucesso, para a erradicação da pobreza e a recuperação dos direitos cidadãos da população negra, que é o público-alvo da sua atuação.

### **Órgãos de promoção da igualdade racial que já tem colaborado com o TNB**

Até dezembro de 2011 tinham aderido ao FIPIR um total de 668 órgãos governamentais de promoção da igualdade racial, pertencentes a 26 Estados, o Distrito Federal e 641 municípios. Essa cifra serve de mostra da magnitude que poderá alcançar as parcerias entre esses órgãos e as UTE's para contribuir à consolidação do processo de implementação do selo TNB do PNCF.

Nos encontros de trabalhos realizados pelo consultor da SRA /MDA e servidores das UTE's nas sedes dos órgãos de promoção da igualdade racial de alguns estados e municípios, foi possível verificar a importância do estabelecimento de uma parceria permanente. Esses contatos iniciais permitiram aos servidores desses órgãos conhecerem a existência do programa e, em ocasiões, iniciar uma agenda de colaboração.

As experiências de algumas dessas visitas serão expostas a seguir:

### Região Norte

Na Coordenadoria de Afrodescendentes do Estado de Tocantins, vinculada à Secretaria da Justiça, o Coordenador ofereceu colaborar na divulgação do Terra Negra Brasil e participar dos seminários de capacitação sobre o selo que serão realizados futuramente nas regiões sudeste e norte desse Estado para os técnicos e demais integrantes da Rede de Apoio.

### Região Centro-Oeste

#### Mato Grosso do Sul

Na Coordenadoria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial, vinculada à Subsecretaria da Mulher e da Promoção da Cidadania, foi divulgado o selo em vários municípios que tinham possibilidades de criar associações do selo Terra Negra Brasil. O servidor da UTE responsabilizado com o selo, foi convidado a participar de um curso de capacitação na temática étnico-racial promovido pela Coordenadoria. A responsável pelo órgão da igualdade racial articulou o encontro de trabalho numa das coordenadorias da Secretaria da Assistência Social. Esse órgão repassou para a UTE os dados de localização das comunidades negras rurais não quilombolas existentes no Estado que estão sendo atendidas pela secretaria da Assistência Social. A coordenadora da igualdade racial participará também dos seminários de capacitação sobre o selo que serão realizados no Estado.

#### Município Bataguassu:

Nesse município de Mato Grosso do Sul, a presidenta do Conselho de Defesa da População Negra, articulou um encontro com representantes da secretaria da Assistência Social e comprometeu-se a divulgar o selo.

Um integrante do Conselho está organizando uma associação de trabalhadores rurais para acessar o selo.

### Região Nordeste

No Ceará, até o ano 2011 não existia órgão estadual de promoção da igualdade racial. Porém, na Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial da Prefeitura de Fortaleza, o selo Terra Negra foi muito bem acolhido, sendo que um dos servidores foi designado para trabalhar na divulgação do selo.

O coordenador convocou uma reunião com diversas entidades do movimento negro para que conhecessem o TNB e o servidor responsabilizado com o selo acompanhou a representante da UTE e o consultor da SRA/MDA na realização de uma capacitação na temática étnico-racial dada aos integrantes de uma das associações beneficiadas pelo selo.

A criação, no presente ano, de uma Coordenadoria estadual de promoção da igualdade racial que tem um alcance territorial maior, abarcando no seu trabalho as áreas rurais, permitirá expandir as parcerias de trabalhos por todo o Estado. O coordenador estadual já mostrou seu interesse em colaborar com a divulgação do selo TNB.

No Rio Grande do Norte foi possível estabelecer, no ano 2010, relações de trabalho estreitas entre a Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial e a UTE, chegando a ser realizadas reuniões de trabalho com a participação de integrantes da coordenadoria e da UTE para analisar o andamento do processo de aprovação de algumas associações e propor a incorporação de outras.

É preciso retomar essa colaboração com as novas autoridades da coordenadoria, que foram designadas depois da realização das últimas eleições estaduais.

No Piauí, a Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial organizou junto à UTE e ao Núcleo de Estudos Negros -NEN, em 2010, um seminário de capacitação sobre o selo TNB. Esse trabalho de divulgação e de colaboração com a UTE pode ser continuado no presente ano.

Na Bahia, a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, têm uma relevante atuação na área de quilombos. Foram realizadas duas reuniões de trabalho nesse órgão par a divulgação do selo TNB, mas se precisa de mais tempo para sensibilizar os responsáveis pela área de comunidades tradicionais desse órgão, que é onde poderia estabelecer-se a parceria com o selo TNB, sobre a necessidade de contribuírem também para o avanço da implementação do selo Terra Negra que beneficia aos trabalhadores negros não quilombolas. O apoio dessa Secretaria é fundamental haja vista a alta proporção de negros na população desse Estado, que ultrapassa a cifra de 80% e são na sua maioria pobres.

### Região Sudeste

No Espírito Santo, único estado visitado na Região, até o momento atual não existe um órgão estadual de promoção da igualdade Racial, mas o governador do Estado prometeu ao movimento negro criá-lo no presente ano. A existência desse órgão estadual seria de grande importância para o TNB, pois esse estado é o que mais tem avançado na criação de associações interessadas em acessar o selo.

Os órgãos de promoção da igualdade que foram mencionados acima são os que mais possibilidades têm de contribuir com o selo Terra Negra, pois já conhecem suas características. Nos próximos meses será necessário garantir que esse apoio seja transformado em parceria permanente.

Esse estado, junto aos estados de Piauí e Maranhão, possui na atualidade as condições ideais para desenvolver e consolidar institucionalmente o processo de implementação do selo Terra Negra do PNCF, pois apresenta os seguintes elementos favoráveis:

- a. Boa disposição do Coordenador da UTE/RN para implementar o selo Terra Negra.
- b. Designação de uma consultora da UTE para atender diretamente a implementação do selo.
- c. Existência de um trabalho prévio com o selo Terra Negra que está sendo retomado.
- d. Comprometimento da Coordenadoria Estadual da Igualdade Racial com os objetivos do Terra Negra.

#### Próximos encaminhamentos:

3. Encontro de trabalho na UTE/RN para discutir a incorporação (adaptada à realidade existente no Rio Grande do Norte) dos elementos da estratégia para a dinamização do processo de implementação do selo Terra Negra Brasil.
4. Encontro de trabalho com o Sindicato de Trabalhadores Rurais/ RN estadual e de alguns municípios para definir novas ações para o fortalecimento do selo Terra Negra.
5. Encontro de trabalho com a Coordenadoria da Igualdade Racial/RN para discutir ações concretas de colaboração na implementação do selo Terra Negra.

Encaminhamentos futuros do MDA para garantir a consolidação e permanência do selo Terra Negra no Rio Grande do Norte:

- Promover a firma de um acordo de colaboração MDA /SRA – SDR / UTE (RN) – SJC/ Coord. da Igualdade Racial (RN) para o Terra Negra.

II. Processo de implementação do selo Terra Negra no Tocantins.

Considerações:

Este estado será o primeiro da Região Norte onde será implementado o selo Terra Negra do PNCF.

Atualmente não existe informação acerca de ações para efetivar o Terra Negra no estado. Por tal motivo é necessário adaptar a estratégia de dinamização do selo às condições do Tocantins, enfatizando inicialmente na capacitação e sensibilização dos funcionários e parceiros e na identificação de entidades da sociedade civil e de órgãos de promoção da igualdade racial que possam colaborar com a dinamização do selo.

Próximos encaminhamentos:

1. Conhecer da UTE/TO a situação atual do Terra Negra nesse estado e definir junto a ela ações para efetivar a estratégia de dinamização do processo de implementação do selo Terra Negra nesse estado.
2. Encontro de trabalho com representantes da Federação dos Trabalhadores Rurais do estado e de alguns municípios que tenham potencial para desenvolver o selo Terra Negra no seu território.
3. Encontro de trabalho no órgão de promoção da igualdade racial em Tocantins para explicar-lhes o PNCF/Terra Negra e analisar formas de colaboração com o PNCF.
4. Encontro de trabalho com entidades do movimento negro que trabalham com populações negras rurais para explicar-lhes o PNCF/Terra Negra e solicitar sua incorporação ao Programa.

Encaminhamentos futuros do MDA para garantir a consolidação e permanência do selo Terra Negra no Tocantins:

- Promover a firma de um acordo de colaboração MDA /SRA – Sec. Estadual/ UTE

(TO) – Secretaria Estadual/ Coord. da Igualdade Racial(TO) para o Terra Negra.

- Brasília-DF, 19 de março de 2010.



**ESTADO DO MARANHÃO**  
**SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E**  
**AGRICULTURA FAMILIAR-SEDES**  
**GERÊNCIA DE INCLUSÃO SÓCIOPRODUTIVA**  
**DEPARTAMENTO DE CRÉDITO FUNDIÁRIO**  
**Rua do Giz, 249 – Praia Grande – Centro, CEP: 65010-680 - São Luís – MA.**

**INFORMAÇÕES S/TERRA NEGRA BRASIL MARANHÃO**

**BENEFICIÁRIOS: PROJETO: TNB**

- Clube de Jovem Juventude Caminho Aberto

CNPJ: 05.159.383/000-69

Nº Beneficiário: 26

Nome do Imóvel - Fazenda Dois Irmãos

Área: 460,87 há

Valor do Imóvel: R\$ 65.000,00

Contrato do SAT: 02.12.2005

Contrato do SIC: Início: 16.12.2005

Término: 16.12.2007

Contrato de ATER: Início: 30.04.2008

Término: 30.04.2009

Valor do SIC: R\$ 272.400,00

- Informações:

No Estado do Maranhão a aquisição de Nossa Primeira Terra, do PNCF, ocorreu no Município de Guimarães, através do Clube de Jovem Juventude Caminho Aberto no ano de 2005, com a participação inicial de 26 (vinte e seis) jovens.

- Subprojeto de Investimentos Comunitários

Foram priorizados pelo Clube supracitado os Subprojetos

Campo Agrícola	R\$ 20.736,91
Investimento Comunitário	R\$ 30.681,76
Avicultura de Corte	R\$ 53.317,89
Melhoramento de Caminho de Acesso	R\$ 33.019,75
Quintais Florestais	R\$ 26.016,30
Sistema Simplificado de Abastecimento D'água	R\$ 64.448,88

- Assistência Técnica:

Foi contratada a empresa Geo-Ambiental cuja remuneração total foi de R\$ 21.632,00, correspondente a 8% do SIC (incluindo o adicional do passivo ambiental, para o atendimento de 26 (vinte e seis) famílias (jovens); por um período de um ano).

- Dos projetos priorizados foram implantados:

Projeto Produtivo Tipo Campo Agrícola	R\$ 12.205,00
Sistema Simplificado de Abastecimento D'água	R\$ 64.406,70
Investimento Comunitário	R\$

	30.632,76
--	-----------

- Informações Complementares:

- Com assinatura do Decreto nº 7501 de 24.06.2011, a associação foi visitada, ocasião em que recebeu da Equipe de Monitores Harold Silva Carvalho (Engenheiro Agrônomo) e Júlio César Vilela Lima (Licenciado em Biologia), todos os conteúdos e instrumental necessários ao desbloqueio do SIC, tais como cópia do Decreto 7501; Minuta do Contrato de Repasse, Norma de execução de prestação de contas; Norma de execução do desbloqueio dos saldos do SIC; Minuta do Ofício de solicitação de adesão ao desbloqueio dos saldos de SIC; Modelo do Plano de Aplicação. Para realização do trabalho, foi contactado com os parceiros afins tais como: STTRs; Secretarias Municipais de Agricultura e Técnicos envolvidos em atividades com comunidades rurais. Na oportunidade foi informado os pré-requisitos para utilização dos recursos, quais sejam; quadro social regularizado, apresentar prestação de contas dos SIC já liberados, Plano de Aplicação que, para tanto, contratar ATER, devidamente habilitada no SREDE do PNCF.

Atualmente o Clube de Jovens está com duas prestações da terra em atraso, fez a adesão a Resolução 4029, e está com processo de substituição no Setor SAT-Setor de Aquisição de Terra, em andamento. Ainda não apresentou a prestação de contas dos SIC já liberados.

**RELATÓRIO DE PARTICIPAÇÃO NAS OFICINAS TÉCNICAS  
REGIONAIS SOBRE O PROJETO TERRA NEGRA BRASIL**

## **OFICINA E REUNIÃO TÉCNICA REGIONAL DO PROJETO TERRA NEGRA BRASIL, CIDADE DE NATAL, PERÍODO 06 A 07 DE AGOSTO DE 2010.**

Este encontro foi o primeiro contato com a equipe técnica responsável pela orientação a respeito do selo Terra Negra Brasil, representantes do Núcleo de Estudos Negros de Santa Catarina, e a representante do Ministério de Desenvolvimento Agrário e Secretaria de Reordenamento Agrário, a Sra. Raquel Santori.

O evento foi realizado no Monza Hotel, localizado na cidade de Natal, Rio Grande do Norte, nos dias 06 e 07 de agosto de 2010 e contou com a participação de representantes do governo local, de movimentos sociais, e agentes sociais responsáveis pela implantação do projeto em outros estados brasileiros.

Durante o encontro foi apresentada a proposta do selo Terra Negra Brasil, o acesso à terra de comunidades negras rurais não quilombolas, na Linha de Combate a Pobreza Rural, do Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF. A primeira apresentação ficou a cargo da Sra. Raquel Porto Santori que apresentou como funciona o PNCF. Apresentou-nos o arcabouço legal do programa, e a composição da sua rede de apoio (Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural, Escolas Famílias Agrícolas, Escolas Agrotécnicas, ONGs e OSCIPs, Universidades, Movimentos de Trabalhadores Rurais e da Agricultura Familiar, Sindicatos entre outros).

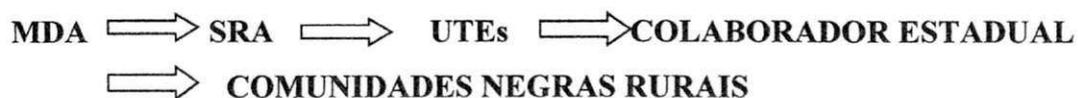
A rede de apoio teria um perfil apoiado na postura e planejamento participativo, visão holística e sistêmica, capacidade de análise e síntese, capacidade de liderança, a participação de um articulador e conciliador e habilidade para construir novos conhecimentos. Foram também apresentados os princípios e diretrizes do PNCF, como criação e ampliação do capital social, fortalecimento das organizações e da autonomia das comunidades beneficiadas, construção coletiva e participativa da capacitação, reconhecendo e valorizando os saberes da comunidade.

As ações seriam orientadas em leis que embasavam a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural- PNATER, que cria o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER, tendo por princípios o desenvolvimento sustentável, considerando elementos como gênero, etnia e geração e o papel das OGS e ONGs.

No tocante as orientações passadas para os consultores estaduais, contratados para o mapeamento das comunidades e divulgação do selo TNB, foi-nos repassado que deveríamos

criar e consolidar uma rede de apoio em cada estado, no nosso caso, na Paraíba. Consistia nas etapas ou passo a passo da implantação e implementação do selo, com a ajuda do governo estadual, na Unidade Técnica Estadual- UTE, onde descobrimos que a pessoa responsável pelo desenvolvimento do PNCF era o Sr. José Rocha, e o Sr. João Batista, agente social responsável pelo acompanhamento das comunidades participantes do Programa na Paraíba.

O seguinte fluxograma explicaria como seriam as etapas do processo do PNCF/TNB:



Como informações adicionais fora apresentado o plano de pactuação da rede para consolidação do TNB:

1. Fomentar a participação das UTE's nas ações do TNB;
2. Articular nas redes nacional e estadual as organizações dos movimentos sociais;
3. Garantir a participação de comunidades de terreiros;
4. Garantir no mínimo uma demanda do projeto Terra Negra qualificada;
5. Fortalecer o processo de formação da temática étnico-racial;
6. Assegurar o cadastramento das entidades que irão atuar no projeto TNB, no SREDE;
7. Possibilitar a participação da equipe técnica da SRA, em especial os supervisores, nas ações do TNB;
8. Intensificar a comunicação no âmbito da rede para garantir o seu alcance junto aos potenciais beneficiários;
9. Produzir materiais informativos: folder, cartazes, camisas e cartilhas.

**OFICINA DE AVALIAÇÃO E SISTEMATIZAÇÃO DO PROJETO TERRA  
NEGRA BRASIL, EM SANTA CATARINA, NO PERÍODO DE 9 A 11 DE  
DEZEMBRO DE 2010.**

Entre os dias 19 a 21 de abril de 2011 foi realizada a Oficina Nacional do Projeto Terra Negra Brasil, em Florianópolis, com a participação da equipe técnica do Núcleo de Estudos Negros- NEN, e representantes de vários estados onde o selo TNB estaria em fase de divulgação e implantação; Bahia, Mato Grosso, Pará, Sergipe, Paraíba.

Durante o encontro foram apresentadas as iniciativas já realizadas em cada estado e compartilhada as ações. A coordenadora do NEN, Joana Célia dos Passos, apresentou alguns materiais informativos do TNB e informou que o prazo de implantação do projeto estava incerto, pois dependia da iniciativa política (estávamos às vésperas do início do novo Governo Federal) de dar continuidade ao projeto.

Foi-nos informado que em breve seria lançado um livro sobre o TNB, considerado pelo NEN mais uma ferramenta para instrumentalizar o debate. De acordo com os informes na oficina, seria preparada uma revista metodológica, onde colocariam relatos sobre o processo de sensibilização das comunidades, feito pelos colaboradores em seus respectivos estados.