

## REFORMA AGRÁRIA OU POLÍTICA COMPENSATÓRIA? Uma análise acerca da titulação de terras quilombolas no estado do Rio Grande do Norte

Camila da Silva Pereira<sup>1</sup>  
Alexandra Maria de Oliveira<sup>2</sup>

### Resumo

Os conflitos no campo resultam do histórico de desigualdades de acesso à terra e demais direitos territoriais, e se legitimam em razão da morosidade das ações pensadas pelo Estado para o atendimento das demandas das populações pobres do campo e, no estudo em foco, das comunidades quilombolas. O trabalho objetiva analisar o andamento da política de titulação de terras quilombolas refletindo se ela representa caminhos para uma reforma agrária ou uma política compensatória sem garantia mínima de meios para a reprodução socioeconômica no campo. Realizamos pesquisa bibliográfica, análise de dados secundários do Incra, da FCP, da SEPPIR e realizamos entrevista semiestruturada com o antropólogo responsável pelos processos de titulação no Incra. Houve avanços no andamento dos processos, mas o número de terras tituladas ainda é irrisório em relação a quantidade de processos estancados no Incra sem perspectiva de avanço. Não somente é fundamental ter a terra titulada, é necessário que sejam criadas condições de produção dos quilombolas em seus territórios.

**Palavras-chave:** Quilombolas. Titulação de terras. Conflitos territoriais

### Introdução

Inseridas no contexto da desigualdade de classes na sociedade capitalista, as comunidades quilombolas são parte constitutiva do campesinato brasileiro enquanto classe social subalternizada ao modo de produção capitalista. A política de titulação de suas terras coletivas constitui uma das ações de reparação das injustiças para com as populações negras quilombolas, no acesso à terra, que caracterizou a colonização e o domínio do território brasileiro. A inserção de suas demandas territoriais na legislação brasileira é resultado de um histórico de lutas no campo desde o final do século XVIII, sobretudo reivindicando o direito à terra que lhes foi retirado com a Lei de Terras de 1850, segundo a qual, somente poderia ter a sua propriedade aqueles que pudessem comprá-la.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Geografia na Universidade Federal do Ceará. Membro do Grupo de pesquisa “NATERRA: Campo, terra e território” na Universidade Estadual do Ceará. E-mail: [camilasilvageo@gmail.com](mailto:camilasilvageo@gmail.com)

<sup>2</sup> Professora Associada II do departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará. E-mail: [Alexandra.oliveira@ufc.br](mailto:Alexandra.oliveira@ufc.br)

O marco legal principal resultante de décadas de lutas de movimentos sociais, negros e quilombolas, como a Frente Negra Brasileira e do Movimento Negro Unificado no Brasil, está na Constituição Federal de 1988 no art. 68 determinando o reconhecimento do território das comunidades remanescentes de quilombos e atribuindo ao Estado o dever de emitir os títulos respectivos. Reforçando as disposições do referido artigo, o Decreto 4.887/2003 regulamenta o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação, sendo responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA em parceria com a Fundação Cultural Palmares - FCP. Além disso, desde 2003 com a elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária, no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foram estabelecidas metas de mudanças e cumprimento de ações por parte das instituições responsáveis anteriormente citadas, dentre elas estão a titulação de terras quilombolas e garantia de subsídios para a reprodução das relações de trabalho no campo com a oferta de créditos e assistência técnica para os agricultores quilombolas (PNRA, 2003).

O presente trabalho tem como objetivo analisar o andamento da política de titulação de terras quilombolas refletindo se ela representa caminhos para uma reforma agrária ou uma política compensatória sem garantia mínima de meios para a reprodução socioeconômica no campo.

Verticalizamos a análise teórica e empírica acerca desse processo no estado do Rio Grande do Norte apresentando alguns conflitos enfrentados por comunidades no estado, a exemplo da comunidade de Acauã situada no município de Poço Branco a 65 km da capital do estado, Natal.

Baseamo-nos em autores que tratam da questão agrária no Brasil, da política de terras e da Reforma Agrária, a citar: Guimarães (1989), Costa (2005), Oliveira (2007) e Martins (1981; 1999). Para discutir a política de titulação das terras quilombolas no contexto de reforma agrária, utilizamos Canuto (2012), Prioste (2016), Cavnac (2007), entre outros. Analisamos dados secundários extraídos dos *sites* do Incra e da Fundação Cultural Palmares – FCP, discutimos ações contidas no II Plano Nacional de Reforma Agrária e realizamos entrevista semiestruturada com o antropólogo responsável pelos processos de titulação no Incra na superintendência regional do Rio Grande do Norte (SR 19).

O trabalho apresenta a seguinte estrutura: iniciamos discutindo acerca do que trata a política de Reforma Agrária no Brasil e como os negros foram expropriados pelas políticas de

acesso à terra; e por fim, debatemos sobre os entraves e avanços da política de titulação de terras quilombolas no âmbito da política de Reforma Agrária, enfocando os territórios quilombolas do estado no Rio Grande do Norte.

### **A política de terras no Brasil e a expropriação do direito à terra aos negros**

A concentração fundiária e as desigualdades sociais no campo são consequências do processo de formação, apropriação e exploração do território brasileiro. O regime de sesmarias fortaleceu o monopólio da terra por latifundiários bem como ampliou as dificuldades de acesso a ela pelas populações menos favorecidas economicamente. No entanto, após o seu fim, os antigos sesmeiros viram-se em meio à formação de um campo de tensões com posseiros que passaram a reivindicar porções de terras devolutas contrapondo os projetos de apropriação extensiva de terras da aristocracia rural (PEREIRA e SAUER, 2006).

No tocante às populações escravizadas, passado o regime de sesmarias, a estratégia de sua expropriação do campo consolidou-se com a Lei de Terras de 1850, privando essas populações de qualquer possibilidade de adquiri-la legalmente. A expropriação da terra não visava somente privar as populações pobres de um modo geral, e sobretudo negras, da possibilidade de se reproduzirem socialmente, mas, direta ou indiretamente, buscava-se enfraquecer todas as formas de organização coletiva dos grupos sociais em favor de seus direitos. Os processos de fugas e outras formas de se “libertarem” do escravismo agrupando-se em quilombos representavam a continuidade das formas de resistência e da formação de uma luta quilombola de base étnica e camponesa (GOMES, 2015).

Pelas dificuldades de se organizarem e permanecerem por longos períodos fixados em determinados lugares, pois sempre havia a necessidade de se protegerem ou ainda, pelo fracasso da proposta de democratização da terra após a implementação da Lei de Terras de 1850, o governo indiretamente influenciou o processo de apropriação camponesa da terra pelos escravos e trabalhadores “livres” expropriados durante a após o regime escravista, conforme aponta Martins:

Foi o próprio capital que, com a crise do trabalho escravo, instituiu a apropriação camponesa da terra [...]. Por essa razão o nosso camponês não é um enraizado. Ao contrário, o camponês brasileiro é desenraizado, é migrante, é itinerante. A história

dos camponeses posseiros é uma história de perambulação” (MARTINS, 1981, p. 17).

Nesse processo de perambulação e migrações cada vez mais necessárias em busca de condições de sobrevivência e terras para a reprodução econômica dos grupos, inúmeras comunidades étnicas permaneceram em situação de quilombagem<sup>3</sup>, ocupando terras devolutas, enfrentando conflitos no campo com proprietários e representações do Estado que não tinham como meta a oferta de possibilidades de reintegração das populações negras, descendentes de ex-escravos à sociedade, processo que favoreceu o aumento do número de favelas e aumento da pobreza rural (FLORESTAN, 2008). Corroborando a respeito dessa realidade de deslocamento social do negro mais fortemente pós abolição oficial da escravidão, Pereira (2008) assevera que quando a escravidão teve seu fim oficial quase toda a mão de obra urbana era negra desempenhando no mercado as funções de pedreiro, ferreiros, vendedores ambulantes, carroceiros, entre outras. A imigração europeia deslocou o negro social e economicamente em dois sentidos, expropriando-o das condições de trabalho no campo e exercendo parte dessas funções na cidade.

Visto os impactos do processo de negação de direitos básicos às populações pobres do campo, dentre elas os negros, fica evidente que a estrutura fundiária capitalista configura a forma mais cruel de submissão dos menos favorecidos e sem acesso à propriedade da terra. De acordo com Guimarães (1989, p. 34) “a estrutura agrária existente em nosso país foi desde os mais remotos tempos, e continua sendo, capitalista”. Nesta, há dois processos que diferem e se complementam: de um lado, há a concentração da terra sob o modo capitalista de produção; e de outro, há a concentração do capital. Não necessariamente a concentração de terra denota concentração de capital, pois ocorre muitas vezes a sua imobilidade sob a propriedade capitalista da terra em desuso. Já a concentração do capital é garantida pela sua constante produção mediada pela exploração da capacidade produtiva do trabalhador (OLIVEIRA, 2007).

É portanto, impossível pensar a reforma agrária reduzindo-a ao entendimento de ações isoladas de um governo visto que tais ações também consideram a temporalidade que a ela é

---

<sup>3</sup> A quilombagem foi um processo de ampliação das relações sociais entre pessoas em situação subalterna originada no contexto do regime escravocrata (os escravizados), configurando uma forma radical de oposição ao sistema escravista. Aquilombar-se era uma estratégia de sobrevivência e reação ao sistema escravista (MOURA, 2001).

inerente. A questão agrária, tratada por autores como José de Souza Martins (1999), Alberto passos Guimarães (1989), entre outros, se estrutura dentro de um conjunto de relações de poder que envolve classes sociais de trabalhadores explorados, capitalistas donos dos meios de produção que exploram força de trabalho, representações religiosas que historicamente divididas em diferentes momentos históricos em apoiar agentes capitalistas e defender os direitos e interesses de trabalhadores do campo, entre outros grupos envolvidos. Nessa perspectiva, Martins aponta que:

No Brasil, não raro, durante quase um século, a questão agrária se expressou por meio de tensões religiosas, de confrontos sangrentos entre o catolicismo popular e o catolicismo institucional ancorado no aparelho de estado, mesmo com a separação entre a Igreja e o Estado da era republicana. Portanto, uma questão agrária que se torna questão religiosa, que se torna questão política, que se torna questão policial, que se torna questão militar, como aconteceu em Canudos, no Contestado e em vários outros episódios das lutas sociais no campo, incluindo episódios relativamente recentes, do tempo da ditadura [...] (MARTINS, 1999, p. 99).

Nesse ínterim, pensemos as lutas sociais travadas no campo e na cidade visando o ressarcimento dos direitos dos povos do campo, dentre eles as comunidades quilombolas que tiveram historicamente o direito à terra negado. Destacamos os anos de 1930 em que se iniciou um processo de organização de movimentos sociais de naturezas diversificadas, reivindicando, sobretudo, espaços na sociedade para exporem as demandas das classes sociais das quais se faziam representantes. Entre as principais representações dos interesses da classe social camponesa negra rural e de grupos negros urbanos estavam a Frente Negra Brasileira, como um dos marcos das lutas impetradas pelo Movimento Negro Unificado na década de 1920. Fundada em 1931 em meio à revolução de 30, inspirou a participação política de pessoas negras no movimento, abrindo representações da Frente Negra em Pernambuco, Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul, entre outros. Conforme aborda Pereira:

A FNB<sup>4</sup> galvanizou de tal maneira a população negra paulistana e de inúmeros municípios do interior, que se transformou numa preocupação das autoridades constituídas. Aos poucos, no entanto, sua pregação de civilidade, de austeridade e de disciplina, como elementos essenciais para o progresso do homem e da mulher *de cor*, granjeou a simpatia de inúmeras personalidades e autoridades paulistas, ao ponto de torná-la uma espécie de representação da coletividade negra perante governos e outras instituições (PEREIRA, 2008, p. 33, grifo do autor).

---

<sup>4</sup> Frente Negra Brasileira.

Em meados de 1937, a Frente Negra Brasileira teve sem fim transformando-se em partido político em meio a decretação do Estado Novo. O incentivo à construção de movimentos em outros estados brasileiros acabou contribuindo para que as mobilizações do povo negro não cessassem em meio ao acentuado processo de crescimento da burguesia e do fortalecimento desta com o apoio do Estado<sup>5</sup>.

As lutas do Movimento Negro tiveram início desde a década de 1930, mas foi na década de 1970, com o apoio de instituições religiosas, que o movimento começa a se reestruturar, em razão de episódios de racismo e assassinatos de negros nas principais capitais do Brasil. Aliando-se à luta quilombola, o movimento mediou a reivindicação de suas demandas frente ao Estado. O Movimento Negro Unificado oficializou-se em 7 de julho de 1978 em meio à Ditadura Militar e culminou na criação do primeiro órgão público voltado para o apoio dos movimentos sociais afro-brasileiros em 1984, o *Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra* (PEREIRA, 2008).

O papel que a igreja, sobretudo a católica, exerceu conjuntamente aos movimentos sociais foi bastante significativo para o fortalecimento da luta por inclusão das necessidades das populações negras e quilombolas no cenário legislativo do país. Destacamos a criação da Comissão Pastoral da Terra – CPT a nível nacional em 1975, no mesmo contexto de luta de oficialização do Movimento Negro Unificado, auxiliando posteriormente em ações em favor dos quilombos rurais, tendo em vista comporem o histórico do campesinato brasileiro e da luta de classes com suas especificidades identitárias étnicas. A CPT constitui, conforme Canuto (2012),

Um organismo pastoral, ecumênico, vinculado à Igreja Católica e a outras igrejas cristãs, de modo particular à Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil, à Igreja Anglicana e à Igreja Metodista. Desenvolve sua ação junto dos homens e mulheres do campo em toda a sua diversidade: pequenos proprietários, agricultores familiares, agricultores sem-terra, camponeses e camponesas de diversos matizes – quilombolas, ribeirinhos, extrativistas e outros muitos

---

<sup>5</sup> De acordo ainda com Pereira (2008), após o fim do Estado Novo, em meados de 1940, o Movimento Negro encontra novamente mais espaço para atuação, criando no Rio de Janeiro o Comitê Democrático Afro-brasileiro, em 1945, com a intenção de adquirir voz na Assembleia Nacional Constituinte. Em seguida, surge o Teatro Experimental do Negro e o Teatro Popular Brasileiro, ambos com o intuito de valorizar a cultura e o poder do negro na sociedade.

trabalhadoras e trabalhadores rurais assalariados, com atenção especial para os submetidos a condições análogas ao trabalho escravo (CANUTO, 2012, p.130).

Passados cem anos desde a abolição oficial até a promulgação da Constituição Federal Brasileira em 1988 na qual o direito à propriedade da terra aos remanescentes dos quilombos é assegurado pelo Art. 68 e regulamentado pelo Decreto 4.887/2003 que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes dos quilombos, ainda não se pode afirmar que comunidades dessa natureza não correm risco de perderem essa garantia. Há uma série de forças contrárias, sobretudo comandadas pela bancada ruralista no Congresso Nacional, aos processos de titulação das terras quilombolas alegando a inconstitucionalidade do decreto e colocando em pauta a veracidade do direito dessas comunidades aos seus territórios historicamente construídos.

Imbuídos dessa constatação, no subitem seguinte discutimos a respeito da política de titulação coletiva de terras quilombolas, entendendo os entraves ao andamento dos processos de titulação e os desafios dessa ação no âmbito da Reforma Agrária.

### **Titulação coletiva de terras quilombolas no estado do Rio Grande do Norte e os desafios da Reforma Agrária**

A Reforma Agrária não se resume a redistribuição de terra com vistas a diminuir a sua concentração. É necessário entendê-la a partir de duas conjunturas: histórica e política. Histórica porque é impossível pensá-la sem se remeter às disputas por terra e poder inerentes a questão agrária brasileira; política, pois a reforma agrária e as ações para ela pensadas seguem a alternância de governos em diferentes instâncias e as estratégias de retardá-las (MARTINS, 1999).

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964) apresenta a Reforma Agrária como o conjunto de medidas para uma melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social, garantia de acesso à terra e ao aumento de produtividade. Tais princípios constam no II Plano Nacional de Reforma Agrária (2004) no qual estão traçadas metas para o atendimento das demandas das comunidades quilombolas visando a permanência, sobrevivência e reprodução

dos grupos a partir de seus territórios por meio da proposta de garantia da segurança alimentar e nutricional das comunidades. Além disso, no plano constam propostas de aumento da quantidade de assentamentos rurais bem como a recuperação dos já existentes, ampliação do crédito fundiário, entre outras ações.

No entanto, as metas traçadas para atender as populações do campo e, especificamente dos territórios quilombolas, têm sido dificultadas por fatores como a diminuição em 80% das verbas federais destinadas à execução dos processos de titulação de terras quilombolas entre os anos 2015 e 2016 (PRIOSTE, 2016), bem como a escassez e incoerência de informações sobre as comunidades quilombolas cuja as referências seguem estudos e catalogação pontuais, não havendo um recenseamento específico sobre as mesmas. Tal constatação é apresentada no II Plano Nacional de Reforma Agrária destacando que:

O quadro atual é de invisibilidade destes grupos sociais perante o Estado e a sociedade. Isso em função do desconhecimento do real universo destas comunidades, da ausência de políticas públicas adequadas de reconhecimento dos territórios e da garantia do acesso a direitos sociais e econômicos e, ainda, da restrita destinação de recursos. As informações sobre as comunidades quilombolas são escassas e precárias. Não existe um levantamento geral de dados sobre todas as comunidades e no caso das comunidades em que existem dados disponíveis eles são incompletos. O que se tem disponível provém de relatórios de andamento de processos, de identificação de conflitos e de listagem das comunidades tituladas (II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA, 2004, p. 28 – 29).

Os entraves do andamento das ações de Reforma Agrária são desdobramentos do reforço das desigualdades sociais no modo de produção capitalista, baseando-se na cor da pele e a “raça” como determinantes no desigual processo de aquisição de terras e direitos territoriais dos grupos quilombolas.

Embora a atual política de reforma agrária tenha critérios emergenciais de atendimento às populações rurais mais vulneráveis e em situação de conflito com proprietários e empresas capitalistas, é possível perceber que os trâmites burocráticos do andamento das ações, apoiados na força de atuação política da bancada ruralista no Congresso Nacional, têm dificultado a titulação coletiva de terras quilombolas, a demarcação de terras indígenas, entre outras formas de regularizar e propiciar condições de produção e sobrevivência aos trabalhadores rurais e pequenos produtores no campo.

Somado a essas questões, mesmo com a oposição de movimentos sociais diversos, o Banco Mundial tem sido um aliado no contexto do neoliberalismo para o financiamento de



projetos e ações. A chamada “Reforma Agrária de Mercado” viabiliza a compra de terras para trabalhadores rurais através da criação de assentamentos rurais e fornecimento de crédito fundiário, por meio de bancos, aos pequenos produtores de comunidades de natureza diversa (PEREIRA, 2006). Nesse sentido, o Estado, ao passo que é responsável pelo planejamento e monitoramento das ações no âmbito da Reforma Agrária com o apoio de empresas privadas, vários de seus representantes são proprietários de terras interessados na reprodução ampliada do capital, no não rompimento da concentração de terra no Brasil e na negação dos direitos territoriais de comunidades quilombolas e demais sujeitos subalternizados no campo<sup>6</sup>.

As disputas históricas por terra mudam os atores e a dinâmica fundiária de cada estado apresenta especificidades, nos quais as influências políticas, sociais e econômicas modificam-na acentuando os problemas relacionados à questão da propriedade da terra. No estado do Rio Grande do Norte, algumas comunidades quilombolas têm travado uma luta constante com proprietários de terras e empresas privadas, de energia eólica e do agronegócio, entre outros agentes capitalistas, a exemplo das comunidades de Acauã, Macambira e Boa Vista dos Negros<sup>7</sup>.

Recentemente, as comunidades quilombolas têm enfrentado no âmbito nacional um conflito no âmbito jurídico com representantes de partidos políticos contrários ao direito à titulação de suas terras historicamente expropriadas e readquiridas. A ação contrária à tal política em benefício das comunidades quilombolas é a Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>8</sup> nº 3.239 desde 2004, ajuizada pelo Supremo Tribunal Federal e o então Partido da Frente Liberal, atual Democratas, que questiona e alega a inconstitucionalidade do Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos objeto do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>6</sup> No contexto do desenvolvimento neoliberal, instituições internacionais, exemplo do Banco Mundial, atuam na perspectiva de financiar meios de superação de crises ou de dar suporte ao modo capitalista de produção de se reinventar ao mesmo tempo que visa conter mobilizações de classes sociais subalternizadas a esse modo de produção. Vide autores: Fernandes e Girardi (2008), Pereira e Sauer (2006) e Oliveira (2012).

<sup>7</sup> Vide Pereira (2011); Valle (2006) e Cavignac et al (2007).

<sup>8</sup> Em março de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) retomou o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239 ajuizada pelo Partido Democratas (DEM) contra o Decreto nº 4.887/2003. A votação da ADI vem sendo protelada desde 2012 no STF com dois votos, um a favor da constitucionalidade do Decreto pela ministra Rosa Weber, e o voto do ministro Cezar Peluso, a favor da Ação Direta e o veto do Decreto 4.887/2003 alegando defender a permanência dos títulos emitidos até a presente data.

As principais alegações inclusas na Ação Direta é de que o critério de autodeclaração de ser quilombola “fere” a Constituição e não se fundamenta ao passo que o próprio interessado nas terras se reconhece quilombola para ter acesso à política pública. Entendemos tal processo como uma tentativa que visa deslegitimar a luta quilombola e o histórico pós-abolição de expropriação da terra e dos direitos territoriais.

Entre os conflitos enfrentados pelas comunidades quilombolas com proprietários de terras no Rio Grande do Norte, destacamos o que está sendo vivido pelos quilombolas da comunidade Acauã, no município de Poço Branco. A comunidade enfrenta, desde 2008, problemas com os proprietários da fazenda Boa Esperança. Neste mesmo ano, foi decretada a desapropriação de parte das terras que a comunidade alegava como sua. A indenização prevista era de R\$ 54.634,97, mas os proprietários exigiram a quantia de R\$ 184.909,60. O juiz, porém, acrescentou R\$ 3.000,00 ao valor estipulado inicialmente<sup>9</sup>, mas mesmo assim recorreram da decisão ao Tribunal Regional Federal da 5ª região em Recife, PE<sup>10</sup>, alegando que, estando para ser votada a inconstitucionalidade do Decreto 4.887/2003 pela ADI 3.239, a decisão judicial pela desapropriação das terras da fazenda em favor de Acauã necessita ser revista (Alegação dos proprietários, destacada pela representante da CPT – Regional Nordeste 2, Gabriela Rodrigues Santos na audiência pública em defesa do direito à titulação das terras da comunidade quilombola Acauã – RN ocorrida no dia 9 de junho de 2017).

De acordo com informações de moradores, durante a tramitação do processo, os proprietários da fazenda Boa Esperança chegaram a invadir a área, ocupando-a com gado e fechando o acesso das famílias às terras onde moravam. Por ordem do juiz Hallison Rêgo Bezerra, da 15ª Vara Federal, em Ceará-Mirim, eles foram obrigados a liberar o acesso e a desocupar o terreno. Depois de nova perícia técnica e outros atos processuais, o juiz decidiu pela legalidade da desapropriação e o Decreto 4.887/2003 como constitucional. Adicionou ao valor inicial da indenização, a quantia de R\$ 3.000,00, valor atribuído a 151 cajueiros não contabilizados no laudo inicial da desapropriação (CONAQ, 2017).

<sup>9</sup> Valores informados no site da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ, 2017.

<sup>10</sup> O processo aberto alegando a inconstitucionalidade do Decreto 4.887/2003 pela ADI 3.239 a ser julgado pelo Tribunal Federal Regional da 5ª Região em Recife, PE, no dia 21 de junho de 2017 foi retirado de pauta no dia da audiência de julgamento e está sem previsão para julgamento. O relator Desembargador Edilson Nobre, apontou que iria se debruçar mais sobre o caso diante das manifestações dos últimos dias, segundo alguns quilombolas presentes na ocasião (Informações do site do deputado Estadual Fernando Mineiro).

De acordo com os representantes presentes na referida audiência, a alegação da inconstitucionalidade do Decreto 4.887/2003, põe em risco os direitos de todas as comunidades quilombolas do Brasil que pleiteiam a titulação de suas terras coletivas, podendo abrir precedente para que em outras regiões proprietários de terras e empresários entrem com pedidos de revisão de processos de titulação e retardem cada vez mais a finalização das etapas da titulação

Dos 1.536 processos de titulação em tramitação no Incra, 872 estão concentrados na região nordeste, a maior parte deles são dos estados de Maranhão, Bahia e Sergipe. Deste total de processos, até o ano de 2003 somente 17 comunidades obtiveram os títulos coletivos de suas terras. Entre os anos de 2005 a 2016 somente 86 títulos foram emitidos. Esse quantitativo somado ao número de comunidades tituladas em 2003 nos dá um total de 103 territórios titulados, número ainda ínfimo em relação ao quantitativo de mais de mil comunidades que aguardam o andamento de seus processos no Incra e para as quase 3 mil existentes no Brasil, tanto as que já tem processo aberto quanto aquelas que ainda não obtiveram o reconhecimento de sua ancestralidade junto à Fundação Cultural Palmares (INCRA, 2017).

O quadro 1 apresenta os territórios quilombolas reconhecidos pela Fundação Cultural Palmares no Rio Grande do Norte e a situação do andamento dos seus processos de titulação.

| <b>Município</b>                   | <b>Território</b> | <b>Ano de abertura do processo de titulação no Incra</b>                  | <b>Andamento do processo de titulação</b>                             |
|------------------------------------|-------------------|---|---|
| Assu                               | Bela Vista Piató  | 2011  | Sem andamento   |
| Bodó/Lagoa Nova e Santana do Matos | Macambira         | 2006  | Decreto de desapropriação no Diário Oficial da União - DOU            |
| Bom Jesus                          | Sítio Grossos     | 2010  | Relatório Técnico de Identificação e Delimitação em construção – RTID |
| Bom Jesus                          | Sítio Pavilhão    | 2010  | Portaria no Diário Oficial da União – DOU                             |
| Ceará-Mirim                        | Coqueiros         | Sem processo aberto no Incra (somente reconhecida pela Fundação Palmares) | Sem processo aberto no Incra  |
| Currais Novos                      | Negros do Riacho  | 2014  | Sem andamento   |

|               |                             |   |  |
|---------------|-----------------------------|---|--|
| Ielmo Marinho | Nova Descoberta             | 2010  | Sem andamento  |
| Ipanguaçu     | Picadas                     | 2011  | Sem andamento  |
| Macaíba       | Capoeiras                   | 2004  | Decreto de desapropriação no Diário Oficial da União – DOU |
| Parelhas      | Boa Vista dos Negros        | 2004  | Decreto de desapropriação no Diário Oficial da União – DOU |
| Parnamirim    | Sítio Moita Verde           | 2011  | Sem andamento  |
| Patu          | Jatobá                      | 2004  | Titulado em 2016   |
| Pedro Avelino | Aroeira                     | 2006  | Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID    |
| Poço Branco   | Acauã                       | 2004  | Concessão de Direito Real de Uso – CDRU                    |
| Portalegre    | Sítio Pega                  | 2011  | Sem andamento  |
| Portalegre    | Sítio Lages                 | 2011  | Sem andamento  |
| Portalegre    | Sítio Arrojado/Engenho Novo | 2011  | Sem andamento  |
| Portalegre    | Sítio Sobrado               | 2011  | Sem andamento  |
| Santo Antônio | Cajazeiras                  | Sem processo aberto no INCRA (somente reconhecida pela Fundação Palmares) | Sem andamento  |
| São Tomé      | Gameleira de Baixo          | 2012  | Sem andamento  |
| Tibau do Sul  | Sibaúma                     | 2005  | Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID    |
| Touros        | Baixa do Quinquim           | Sem processo aberto no INCRA (somente reconhecida pela Fundação Palmares) | Sem andamento  |
| Touros        | Geral                       | 2014  | Sem andamento  |

**Quadro 1 - Territórios Quilombolas do Estado do Rio Grande do Norte**

Fonte: Incra, 2017

A título de explicação das etapas do processo de cada comunidade apresentada no quadro acima, destacamos que o CDRU corresponde à concessão de direito real de uso de parte das terras reivindicadas pela comunidade. O Decreto de desapropriação publicado no Diário Oficial da União determina a desintrusão das terras e indenização aos não quilombolas

ocupantes. A Portaria no DOU delimita as áreas reconhecidas como propriedade das comunidades. Após essas etapas, ocorre a desintrusão e ressarcimento dos ocupantes não descendentes das famílias quilombolas e em seguida a titulação coletiva das terras.

Sendo tarefa do Incra dar andamento aos processos, quais seriam os possíveis motivos de vermos comunidades que ainda estão em fase inicial em sua análise e com processos estancados. A resposta que obtivemos do antropólogo do Incra revela alguns impasses no processo, a começar pela falta de recursos disponibilizados pelo Governo Federal que, em seguida, é passado ao Incra para dar suporte aos trabalhos relacionados ao mapeamento e reconhecimento das áreas remanescentes quilombolas. Além disso, há falta de apoio técnico pela escassez de recursos para a contratação de geógrafos e antropólogos para os estudos das áreas, fato que inviabiliza a elaboração dos relatórios técnicos de identificação e delimitação que configura uma etapa fundamental no resgate da história oral dos grupos e das referências culturais que facilitam a compreensão do processo de formação dos territórios.

A paralisação dos processos de titulação de grande parte das comunidades reconhecidas quilombolas no estado do Rio Grande do Norte, bem como de outras situadas nas demais regiões e estados brasileiros, como vimos se dá por motivos de ordem burocrática da própria política de titulação na qual as etapas dependem de fatores financeiros e logísticos para serem executadas. Além disso, conforme o balanço da Reforma Agrária feita por autores como Bernardo Mançano Fernandes (1999) e Maria José Costa (2005) apontam que existe uma política de assentamentos rurais e não uma reforma agrária propriamente. Órgãos como a Comissão Pastoral da Terra – CPT, destaca que os cortes orçamentários para as ações de que trata o II Plano Nacional de Reforma Agrária dificultou o processo e limitou a política de Reforma Agrária a simples criação de assentamentos rurais precários (CPT, 2011).

A reorganização do campo a partir da criação de assentamentos sem que estes detenham subsídios básicos para a permanência e para o desenvolvimento produtivo das famílias, resulta no mesmo problema enfrentado pelas comunidades quilombolas que já obtiveram seus títulos coletivos, a exemplo da comunidade Jatobá no município de Patu. De acordo com a representante da comunidade, depois que o título coletivo da terra foi emitido e na situação atual do país, o Incra não estabeleceu mais diálogo e poucos são os projetos que chegam a comunidade não sendo possível perceber mudança significativa na vida dos moradores senão o fato de ter a terra regularizada.

É possível ver que há uma multiplicidade de fatores que colocam em risco os direitos territoriais das comunidades quilombolas, tais como: conflitos com agentes externos às comunidades, a burocratização do andamento de seus processos de titulação fortalecida pela atuação de representantes do Estado, escassez de recursos para a efetuação das etapas de titulação e divergências entre os quilombolas no processo de autodeclaração e aceitação da titulação das terras.

É preciso que além do título, sejam oferecidas condições para a reprodução das relações sociais de produção dos quilombolas em seus territórios, sobretudo em regiões semiáridas que vêm enfrentando seca prolongada, pois conforme Canuto (2012, p. 132) “Terra garantida ou conquistada, o desafio é o de nela sobreviver”.

Proporcionar meios para a sobrevivência dos grupos e o fortalecimento das relações nas comunidades e não a sua fragmentação, é de extrema importância considerando que os conflitos que os quilombolas enfrentam não se limitam aos travados com agentes externos (proprietários de terras, empresas privadas e representações do Estado), mas perpassam as dificuldades que os quilombolas enfrentam em termos de falta de emprego, racismo, entre outros, que acabam ocasionando o enfraquecimento da luta quilombola e das relações intra-comunidade. Tais processos também foram destacados em entrevista com o antropólogo do Incra reforçando que em algumas comunidades os moradores se opõem à titulação para não se absterem do poder de venda a terceiros.

## **Considerações finais**

Para entender os entraves e desafios das ações no contexto da política de Reforma Agrária é preciso que se compreenda as estruturas políticas, econômicas e culturais que produziram e reforçaram as desigualdades sociais no campo tendo como mote a concentração fundiária.

As comunidades quilombolas representam uma das classes subalternizadas no processo desigual de aquisição de terras no Brasil. Os enfrentamentos desses grupos com agentes capitalistas não tiveram seu fim no pós-abolição e com a Constituição de 1988 a partir da qual o direito às terras ocupadas está previsto legalmente, pois a partir de estratégias diversas, os direitos das comunidades quilombolas continuam sendo ameaçados. Os arranjos

burocráticos da política de titulação das terras aliado às tentativas de retardar o andamento dos processos de titulação, mais recentemente através da Ação Direta de Inconstitucionalidade do Decreto 4.887/2003, são alguns dos principais empecilhos a efetivação da política.

Embora a referida ação ainda esteja parada no Supremo Tribunal Federal, o direito mínimo garantido às comunidades quilombolas de ter suas terras coletivas legalmente reconhecidas e tituladas, está sendo colocado em risco ao passo que várias tentativas de burlá-lo vêm sendo traçadas. O não reconhecimento do direito à terra ocasiona tentativas de negação de uma série de aspectos culturais e políticos que legitimam as lutas seculares das quais esses povos são protagonistas.

Além disso, vimos que não somente ter a terra titulada garante a sobrevivência e capacidade de reprodução econômica e cultural dos grupos. As demais ações inerentes à política de Reforma Agrária para as comunidades quilombolas são fundamentais para que essas populações tenham condições de enfrentarem os conflitos e as desigualdades no campo de maneira menos desigual.

As ações pontuais que chegam às comunidades apontam que a política de titulação de terras ainda se estrutura a partir de medidas compensatórias, no entanto, consideramos que ela constitui um direito fundamental dos grupos conquistado por uma luta coletiva.

## **Referências Bibliográficas**

CANUTO, Antonio. Comissão Pastoral da Terra (CPT). *In*: SALETE, Caldart, Roseli; FRIGOTTO, Paulo Alentejano e Gaudêncio. (Orgs.). **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012, p. 130 – 135.

CAVIGNAC Julie Antoinette (Org.) **Relatório Antropológico da Comunidade Quilombola de Boa Vista dos Negros - RN**. Convênio UFRN/INCRA - RN. Natal, 2007.

CPT - Comissão Pastoral da Terra. **CPT NE II faz balanço da Reforma Agrária em 2010, ano em que se encerra a Era Lula**. 2011. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes/noticias/artigos/515-cpt-ne-ii-faz-balanço-da-reforma-agraria-em-2010-ano-em-que-se-encerra-a-era-lula>. Acesso em: gosto, 2017.

CONAC - Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas. **Ação judicial no RN retira direitos de quilombolas em todo o país**.

Disponível em: <http://conaq.org.br/noticias/acao-judicial-no-rn-retira-direitos-de-quilombolas-em-todo-o-pais/>. Acesso em: Agosto, 2017.

COSTA, Maria José. **Uma leitura geográfica da Reforma Agrária potiguar**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/18889/1/MaJoseC.pdf>. Acesso em: Março, 2017.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes: o legado da raça branca**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2008.

FERNANDES, Bernardo Mançano. A questão agrária e a sua nova configuração sócio-econômica, política e territorial. In: CASTRO, Iná Elias et. al (Org.). **Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois**. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 1999, p. 223 – 231.

\_\_\_\_\_; GIRARDI, Eduardo Paulon. A luta pela terra e a política de assentamentos rurais no Brasil: a reforma agrária conservadora. In: **AGRÁRIA**, São Paulo, no 8, pp. 73-98, 2008.

FCP - Fundação Cultural Palmares –**Lista das CRs tituladas pela FCP até o ano de 2003**. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2012/07/crsate2003.pdf>. Acesso em: agosto, 2017.

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Processos abertos por região**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-processosabertos-quilombolas-v2.pdf>. Acesso em: agosto, 2017.

\_\_\_\_\_. **Andamento dos Processos - Quadro Geral**. Disponível em: [http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-andamentoprocessos-quilombolas\\_quadrogeral.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-andamentoprocessos-quilombolas_quadrogeral.pdf). Acesso em: agosto, 2017.

GOMES, Flávio dos Santos. **Mocambos e quilombos: uma história do campesinato negro no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Claro Enigma, 2015.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MARTINS, José de Souza. Reforma agrária – o impossível diálogo sobre a História possível. **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 97-128, out. 1999. (editado em fev. 2000). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v11n2/v11n2a07.pdf>. Acesso em: abril, 2017.

\_\_\_\_\_. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1981.

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. **II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural**. 2004. Disponível em: [http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA\\_2004.pdf](http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf). Acesso em: abril, 2017.



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

OLIVEIRA, Alexandra Maria de. **A participação do Banco Mundial no mercado de terras no Brasil**. Fortaleza: Edições UFC, 2012.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: Labur Edições, 2007.

PEREIRA, Edmundo Marcelo Mendes. Comunidade de Macambira: de “negros da Macambira” à associação quilombola. **Cadernos do Leme**, Campina Grande, vol. 3, nº 1, p. 123 – 260. jan./jun. 2011.

PEREIRA, Amauri Mendes. **Trajatória e perspectivas do Movimento Negro Brasileiro**. 1ª ed. Belo Horizonte: Nandyala, 2008.

PEREIRA, João Márcio Mendes; SAUER, Sérgio História e legado da Reforma Agrária de mercado no Brasil. *In*: \_\_\_\_ (Org.) **Capturando a terra**: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado. 1ª edição. Editora Expressão Popular. São Paulo, 2006.

PRIOSTE, Fernando. **Corte na carne negra: Política de titulação de territórios quilombolas tem encolhimento orçamentário de 80% em 2016**. Disponível: <http://terradedireitos.org.br/2016/02/22/corte-na-carne-negra-politica-de-titulacao-de-territorios-quilombolas-tem-encolhimento-orcamentario-de-80-para-2016/>. Acesso em março, 2017.

VALLE, Carlos Guilherme Octaviano do. **A comunidade quilombola de Acauã Cunha, Cunha Velha, Rio Grande do Norte**. Convênio UFRN/INCRA - RN. Natal, 2006.