

**UFRRJ**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS**  
**SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E**  
**SOCIEDADE (CPDA)**

**DISSERTAÇÃO**

**A PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL E OS QUILOMBOS: UMA  
ANÁLISE DESSE DIREITO NO VALE DO RIBEIRA – SP**

**ARIANE CRISTINA BRUGNHARA**

**2014**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**A PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL E OS QUILOMBOS: UMA  
ANÁLISE DESSE DIREITO NO VALE DO RIBEIRA – SP**

**ARIANE CRISTINA BRUGNHARA**

*Sob a Orientação da Professora  
Débora Franco Lerrer*

Dissertação submetida como  
requisito parcial para obtenção do  
grau de Mestre em Ciências  
Sociais no Programa de Pós-  
Graduação de Ciências Sociais em  
Desenvolvimento, Agricultura e  
Sociedade – CPDA.

Rio de Janeiro, RJ  
Setembro de 2014

341.6098161	Brugnhara, Ariane Cristina.
B891p	A PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL E OS QUILOMBOS: UMA ANÁLISE DESSE DIREITO NO VALE DO RIBEIRA – SP / ARIANE CRISTINA BRUGNHARA, 2014.
T	182 fls.
Orientador: Débora Franco Lerrer.	
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.	
Bibliografia: f. 140-149.	
1. Previdência Social Rural - Teses. 2. Quilombos – Teses. 3. Universalidade – Teses. 4. Especificidades – Teses. I. Lerrer, Débora Franco. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.	

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**ARIANE CRISTINA BRUGNHARA**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM: 29/09/2014

---

Dra. Débora Franco Lerrer - UFRRJ/CPDA  
(Orientadora)

---

Dr. Guilherme Costa Delgado - IPEA

---

Dr. André Videira de Figueiredo – UFRRJ/ICHs

## AGRADECIMENTOS

Esses dois anos e meio de estudos, pesquisa e escrita em que o trabalho é árduo e muitas vezes parece inesgotável só foram possíveis com os meus amigos e amigas que me trouxeram sopros de leveza e força. Quer seja para nos debates e discussões teóricas, nas iluminações acadêmicas que se davam no CPDA e se expandiam para os botecos e praias cariocas. Sem Ju, Pati, Mi, Jó, Lili, Popotinha, Bárbara, Ramon, Malu, Pedro, Zé e Nati, e entre tantos outros que permearam e estiveram presentes nessa cidade e em momentos maravilhosos, este Rio de Janeiro teria sido hostil, desgostoso, sem sol e sem aprendizados. Obrigada seus bonitos! Vocês foram amigos, orientadores, ombro, colo, alegrias e a minha família carioca!

Agradeço aos meus pais que mesmo sem compreenderem muito o significado de eu fazer um mestrado para mim e para o mundo, ou não entendiam porque eu estava tão longe deles, sempre acreditaram e apoiaram as minhas escolhas. Amo-os infinita e profundamente! Sem saber e talvez sem querer foram vocês que me empurraram para cá e me fizeram crescer tanto!

Agradeço imensamente a Professora Débora Lerrer que depois de eu já ter sido qualificada aceitou o desafio de me orientar! Débora, sem as suas indagações, preocupações, questões e sem o seu carinho eu não teria conseguido! Muito Obrigada de verdade!!!

Agradeço ao Guilherme Delgado que transcende a sua presença na banca examinadora em palavras que me são difíceis de definir. Tive o privilégio de trabalhar com ele em outras oportunidades e desde o momento que eu o conheci me despertou profunda admiração pela clareza teórica, pela responsabilidade política e militante social, e pela sua natureza em ser educador! Muito obrigada pelas tardes perdidas me ensinando previdência, economia, política, Estado, agronegócio, etc etc etc. Minha eterna admiração e gratidão!

Agradeço ao Professor André que participou da minha banca examinadora e tão brilhantemente contribuiu para eu continuar me apaixonando pelo meu tema e me mostrou tantos outros caminhos e entradas possíveis com as minhas reflexões. É muito raro que uma banca examinadora consiga olhar com os olhos de quem traz as questões, ou seja, não é comum que na condição de examinador este se transvista do outro para construírem conhecimentos partindo de um mesmo lugar. Muito Obrigada!

Agradeço especialmente aos professores Sérgio Leite, Leonilde Medeiros, Cláudia Schimitt, Nelson Delgado, Jorge Romano, Raimundo Santos, Maria José Carneiro e Andrey Cordeiro quer seja pelos aprendizados em sala de aula, ou seja pelos momentos de desespero que me ajudaram a olhar e trazer novas questões e abordagens para o meu tema.

Agradeço ao Marquinho, Teresa, Sandra, Henrique, Ana, e a todos os funcionários do CPDA e que me ajudaram com informações, com carinho e gentilezas! Obrigada!!!

Obrigada ao CPDA como um todo pela oportunidade de ter feito o mestrado, pela excelência dos professores, pelo compromisso, pelo engajamento político e profissional com a realidade do nosso país.

## EPÍGRAFE

*Quilombo, o eldorado negro  
Existiu  
Um eldorado negro no Brasil  
Existiu  
Como o clarão que o sol da liberdade produziu  
Refletiu  
A luz da divindade, o fogo santo de Olorum  
Reviveu  
A utopia um por todos e todos por um*

*Quilombo  
Que todos fizeram com todos os santos zelando  
Quilombo  
Que todos regaram com todas as águas do pranto  
Quilombo  
Que todos tiveram de tomar amando e lutando  
Quilombo  
Que todos nós ainda hoje desejamos tanto*

*Existiu  
Um eldorado negro no Brasil  
Existiu  
Viveu, lutou, tombou, morreu, de novo ressurgiu  
Ressurgiu  
Pavão de tantas cores, carnaval do sonho meu  
Renasceu  
Quilombo, agora, sim, você e eu*

*Quilombo  
Quilombo  
Quilombo  
Quilombo*

*Gilberto Gil*

## **RESUMO**

BRUGNHARA, Ariane Cristina. A Previdência Social Rural e os Quilombos: uma análise desse direito no Vale do Ribeira – SP. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

O trabalho de pesquisa dessa dissertação buscou analisar a relação entre o direito previdenciário, preconizado em suas normativas enquanto um direito universal, com a especificidade quilombola. O estudo foi realizado no Vale do Ribeira localizado ao sul do estado de São Paulo que concentra o maior número de territórios quilombolas deste estado.

Foram analisados o processo de constituição histórica da previdência social rural e da terminologia quilombos. A partir da reconstituição histórica dessas trajetórias buscou-se evidenciar que os direitos são frutos de lutas sociais que reivindicam que o Estado assimile tais demandas. Entretanto a garantia dessas institucionalidades não implica que os direitos sejam exercitados, ou seja, faz-se necessário organizar outras lutas sociais para a efetivação dos direitos já conquistados. No mesmo sentido da contínua reivindicação dos direitos, as regulamentações devem ser permanentemente questionadas, uma vez que as normativas enquadram um tipo ideal de sujeito de direitos que nem sempre acompanham as dinâmicas e complexidades sociais ao longo da história.

Neste trabalho, foram analisadas as regulamentações previdenciárias relacionadas com as especificidades quilombolas a partir dos seus principais aspectos que podem ser resumidas em: populações negras rurais que utilizam a terra e os recursos naturais de maneira comunal, sem necessariamente produzirem para o sistema econômico formal.

Palavras-Chave: Previdência Rural, Quilombos, Universalidade, Especificidade.

## **ABSTRACT**

BRUGNHARA, Ariane Cristina. The Rural Social Security and Quilombos: an analysis of this right in the Vale do Ribeira – SP.

The research work of this dissertation was to examine the relationship between the social security law, as advocated in its policy as a universal right, rural black community specificity, called “quilombo”. The study was conducted in the Ribeira Valley located south of the state of São Paulo, which has the largest number of quilombolas territories of this state.

The historical constitution of the rural social security and quilombos terminology were analyzed. From the historical reconstruction of these trajectories search to evidence that the rights are the result of social struggles claiming that the state assimilate such demands. However securing these institutionalities does not imply that the rights are exercised, in other words, it is necessary to organize other social struggles for the realization of rights already conquered. In the same sense of continuous claim of rights, regulations should be permanently questioned, since the normative fit an ideal type of rights of who does not always accompany the dynamics and social complexities throughout history.

This work, social security regulations related to the specific “quilombola” were analyzed from their main aspects that can be summarized as follows: rural black populations who use the land and natural resources of communal way, without necessarily producing for the formal economic system.

Keywords: Rural Welfare, Quilombo, Universality, Specificity.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIAÇÕES**

- ABA – Associação Brasileira de Antropologia
- ADCT – Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
- ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- BPC – Benefício de Prestação Continuada
- CAP – Caixa de Aposentadorias e Pensões
- CATI – Coordenação de Assistência Técnica Integral
- CEB – Comunidades Eclesiais de Base
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
- CEPCE – Centro de Educação, Profissionalização, Cultura e Empreendedorismo
- CF/88 – Constituição Federal de 1988
- CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
- CNA – Confederação Nacional da Agricultura
- CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
- CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
- CONAQ – Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas
- CRB – Confederação Rural Brasileira
- DEM – Partido dos Democratas
- EACONE – Entidade de Articulação das Associações das Comunidades Negras do Vale do Ribeira
- ELC – Estatuto da Lavoura Canavieira
- EPU – Encargos Previdenciários da União
- ETR – Estatuto do Trabalhador Rural
- FACQUIVAR – Federação das Associações das Comunidades Quilombolas do Ribeira
- FCP – Fundação Cultural Palmares
- FNB – Frente Negra Brasileira
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios
- FUNRURAL – Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
- GT – Grupo de Trabalho
- GTI – Grupo de Trabalho Interministerial
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IN – Instrução Normativa
- INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social  
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  
ISA – Instituto Socioambiental  
ITESP – Instituto de Terras do Estado de São Paulo  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MinC – Ministério da Cultura  
MIRAD – Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e Reforma Agrária  
MNU – Movimento Negro Unificado  
MOAB – Movimento dos Ameaçados por Barragem  
MPS – Ministério da Previdência Social  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PBQ – Programa Brasil Quilombola  
PCB – Partido Comunista do Brasil  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNP – Plano Nacional de Desenvolvimento  
PNPCT – Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais  
PRORURAL – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
RGPS – Regime Geral da Previdência Social  
RTC – Relatório Técnico-Científico  
SEPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial  
SINAPIR – Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial  
SINTRAVALE – Associação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar do Vale do Ribeira e do Litoral Sul de São Paulo  
SRB – Sociedade Rural Brasileira  
SSR – Serviço Social Rural  
STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais

**ULTAB – União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil**

**UNB – Universidade de Brasília**

## **LISTA DE TABELAS E QUADROS**

Quadro 1 – Sínteses das Principais Reivindicações por Categoria – anos 1950

Quadro 2 – Síntese das Convenções Internacionais e Normativas Nacionais que tratam sobre os Quilombolas

Quadro 3 – Síntese das Etapas de Regularização dos Quilombos no INCRA

Quadro 4 – Síntese de Acessos aos Benefícios Previdenciários dos Quilombos do Vale do Ribeira – 2004 a 2008 – ITESP

Quadro 5 – Síntese dos Processos Jurídicos do Vale do Ribeira – 2004 a 2008

Quadro 6 – Abertura de Processos Judiciais do Vale do Ribeira – 2009 a 2014

Tabela 1 – Anuário Estatístico da Previdência Social de 2014

Tabela 2 – Quilombos no Vale do Ribeira de São Paulo e a Situação Jurídica

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	14
1. TRAJETÓRIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL NO BRASIL .....	26
1.1 A PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL ATUALIDADE E SUAS FORMAS DE RECOLHIMENTO .....	48
2. O ESTATUTO SOCIAL E SOCIOLÓGICO DO QUILOMBO .....	58
2.1 ESTATUTO JURÍDICO DE ACESSO À TERRA.....	78
3. OS QUILOMBOS DO VALE DO RIBEIRA.....	91
3.1 OS QUILOMBOS NA ATUALIDADE .....	102
4. A PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL E OS QUILOMBOLAS.....	112
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	134
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	141
ANEXOS .....	151

## INTRODUÇÃO

A construção deste tema de dissertação remete a alguns trabalhos realizados por mim que foram anteriores ao ingresso neste Programa de Pós-Graduação, mas, sobretudo, foi definida pelo trabalho de campo durante o período dessa pesquisa enquanto eu já estava no CPDA. Estes fatores merecem um destaque inicial, pois foram determinantes para que a pesquisa se apresente tal como está.

Nos anos de 2007 e 2008, trabalhei no INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – no Estado de São Paulo/SP, em parceria com o Instituto Nacional de Seguro Social – INSS/Estadual e com a Gerência Executiva deste Instituto em Presidente Prudente/SP. Este trabalho também foi articulado com o Ministério de Previdência Social – MPS em Brasília-DF. Durante a efetivação contribui com a inscrição de assentados rurais enquanto segurados especiais na previdência social, e, junto com a equipe, difundimos os conhecimentos dos direitos previdenciários e as suas formas de acesso em 30 assentamentos localizados em 14 municípios da região de Andradina<sup>1</sup>. A oportunidade de conhecer de perto as dificuldades dos trabalhadores rurais assentados para acessarem a Previdência me sensibilizou para a mesma questão em trabalhos posteriores, preocupação que se estendeu até a pesquisa atual. Naquela situação a principal dificuldade era a falta de prova material que inibia e/ou impedia o exercício dos direitos previdenciários aos trabalhadores assentados, fato este que também se revelou na atual pesquisa, mas devido à outras circunstâncias.

Em 2011 realizei uma pesquisa<sup>2</sup>, que embora não tivesse o objetivo de analisar a previdência social nas populações quilombolas, me permitiu perceber que a maioria desse público tinha dificuldade de acessar os direitos previdenciários, embora fossem potenciais beneficiários, pois poderiam se enquadrar na categoria de segurados especiais

---

<sup>1</sup> A região de Andradina é entendida como uma Área Reformada e encontra-se no oeste do estado de São Paulo fazendo divisa com o estado do Paraná e com o Mato Grosso do Sul. Atualmente existem cerca de 40 assentamentos rurais constituídos pela luta dos movimentos sociais na região que configuram uma reforma rural por serem assentamentos constituídos em terras de proprietários rurais, e não em terras devolutas. Durante a gestão do INCRA de São Paulo entre 2003 a 2011, esta área tinha prioridade de atuação das políticas públicas de reforma agrária da atualidade.

<sup>2</sup> Eu participei diretamente dessa pesquisa que tinha como objetivo estudar o acesso das comunidades quilombolas às políticas públicas das mais diversas naturezas. Essa pesquisa é fruto de um convênio entre a Uniara – Universidade de Araraquara e o INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do estado de São Paulo. Nessa pesquisa que foi chamada de “Desenvolvimento dos assentamentos: diagnósticos regionais e políticas públicas” e que foi coordenada pela Vera Lucia Silveira Botta Ferrante e pelo Osvaldo Aly tive oportunidade de conhecer 19 comunidades quilombolas em todo o estado de São Paulo.

conforme as caracterizações dadas pela legislação previdenciária atual. Essas caracterizações, abarcadas pelas Lei 8.212/1991 e Lei 8.213/1991, demarcam que os segurados especiais são os trabalhadores rurais que trabalham em regime de economia familiar para garantir a própria subsistência e que dependem principalmente da mão de obra dos membros familiares e da comunidade na condição de ajuda mútua. Além disso, as legislações citam textualmente os pescadores, ribeirinhos, assentados, meeiros, parceiros, arrendatários, possuidor, extrativistas, dentre outras caracterizações e atividades que configuram o regime de economia familiar e, consequentemente, potenciais segurados especiais da previdência social.

Embora a categoria quilombola não seja especificamente tratada na legislação previdenciária, as observações desses trabalhos anteriores explicitavam que essa população poderia ser enquadrada na categoria de “segurados especiais”, pois no conjunto das comunidades, ou em cada uma delas, existiam essas categorias concomitantes ou de maneiras isoladas, quais sejam: trabalhadores rurais, posseiros, pescadores, extrativistas etc., além de utilizarem mão-de-obra exclusivamente familiar e da comunidade enquanto ajuda mútua, categorias tratadas em certa medida pela legislação atual. Junto disso, notava-se que o acesso à previdência social melhorava consideravelmente a reprodução social quilombola e a sua permanência na terra com mais qualidade de vida.

Concomitante a esse processo, foi possível observar que, em outros aspectos, os quilombolas se diferenciavam dos trabalhadores assentados e das demais caracterizações de trabalhadores rurais designadas na legislação previdenciária, pois se particularizavam por exemplo, pela utilização comum da terra e dos recursos naturais, pelo trabalho coletivo - chamado de “mutirão” -, pela ausência ou mínima frequência de assistência técnica, pela não regularização fundiária, pelo fato da produção ser voltada principalmente para a subsistência, por fatores étnicos, dentre outros motivos.

Tais condições aparentemente não atravancariam o acesso à previdência pois a maioria delas também estariam contempladas pelas legislações vigentes, mas devido às exigências das provas materiais, que eu havia conhecido ainda na região de Andradina, poderiam comprometer o exercício desses direitos aos quilombolas.

Os tipos de provas materiais entendidos enquanto potenciais empecilhos seriam a titulação conjunta (quando raramente conquistada), a ausência de documentos de propriedade rural em casos extremos de exclusão e de falta de reconhecimento pelo

Estado, a inexistência de notas produtoras por trabalharem principalmente para a autossuficiência, o recente reconhecimento dessas populações perante o Estado, a relação com a terra ser mais umbilical e por isso se distanciar de uma relação estritamente econômica (e por isso não terem notas fiscais), as formas de organização próprias, dentre outros fatores.

As preocupações com a temática eram refletidas pelas realidades discrepantes que encontrávamos na medida em que conhecíamos cada comunidade. Notamos que as comunidades que eram somente reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares – FCP acessavam até um certo número de políticas, enquanto as que tinham o reconhecimento e a titulação acessavam aquelas políticas e mais algumas outras, mas as comunidades que não eram sequer reconhecidas não acessavam nenhuma política pública.

Esses fatores foram motivados pelos estudos de Delgado (2002) que tratam da importância da previdência social para a permanência dos trabalhadores rurais no campo e a sua consequente reprodução social. Diante disso o presente trabalho tinha como objetivo analisar o acesso à previdência social rural e a sua relação com os trabalhadores rurais reconhecidos enquanto “remanescentes de quilombos”, conforme a sua regulamentação no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT n.º68, na complexidade que envolve a reprodução social dessas populações na atualidade. O campo dessa pesquisa se realizaria na comunidade de Ivaporunduva localizada no Vale do Ribeira – SP. A escolha por essa comunidade se deu inicialmente pelos motivos tratados a seguir, e esta opção influenciou estruturalmente nas mudanças da minha pesquisa.

Dentre as dezenove comunidades que pesquisei durante o trabalho no INCRA, conforme já mencionado, Ivaporunduva foi a comunidade que mais visitei e me aproximei devido a sua importância histórica na região e também devido ao acompanhamento de um quilombola morador de Ivaporunduva que foi contratado como técnico de pesquisa e acompanhou todas as outras áreas pesquisadas. Vale destacar que essa comunidade foi a primeira no Estado de São Paulo que foi seguidamente reconhecida, titulada e registrada em cartório, e é referência por ser uma das primeiras comunidades quilombolas da região que teria originado tantas outras no Vale do Ribeira.

Essa importância histórica consubstanciou a sua organização e, consequentemente, fez os moradores de Ivaporunduva acessarem muitas políticas

públicas e serem, na maioria das vezes, os pioneiros nesses acessos. Desse modo, outras comunidades ao redor, ou ligadas a ela, conseguiram acessar tais políticas a exemplo de tal organização que, muitas vezes, criou o fluxo inicial dos caminhos para tais acessos.

Outro motivo da escolha dessa comunidade seria a proposta de analisar a premissa de que quando uma comunidade é titulada, e nesse caso registrada em cartório, tenderia a ter facilitado o seu acesso às demais políticas públicas que viriam acompanhadas no bojo de tal conquista. A minha aproximação de Ivaporunduva ainda foi impulsionada pela contratação daquele quilombola morador dessa comunidade durante a pesquisa realizada pela INCRA, e desta forma, essa comunidade era o local onde nos concentrávamos para dar início às atividades do dia na região ou almoçar antes ou depois das atividades no Vale. Foi nessa comunidade que também realizamos, durante a pesquisa, uma atividade de resgate cultural com seis comunidades envolvidas num projeto chamado "Círculo Quilombola", onde ficamos durante quatro dias seguidos com 30 mulheres quilombolas.

Uma maneira de se aproximar das comunidades quilombolas e ao mesmo tempo respeitar sua organização é iniciar este contato com as associações locais. A criação das associações é uma saída jurídica estatal e, portanto, uma exigência legal, caso uma comunidade queira ser reconhecida e posteriormente titulada. No Vale do Ribeira cada associação tem o seu regimento interno que conduz, dentre outras coisas, às formas de representação que, por exemplo, em Ivaporunduva, é feita pela eleição direta, a cada dois anos, de todos associados, necessariamente os moradores da comunidade. Ou seja, as pessoas com as quais havia estabelecido contato anteriormente não eram as mesmas que agora representavam a comunidade.

Para chegar até os representantes atuais da associação, utilizei o meu contato com a pessoa que havia trabalhado conosco na pesquisa anterior, mas que não morava mais na comunidade. Ela me colocou em contato com o seu pai que embora não seja da associação atualmente já foi representante dela duas vezes, atualmente é integrante do CEPCE - Centro de Educação, Profissionalização, Cultura e Empreendedorismo e já foi vereador em Eldorado, ou seja, continua sendo uma liderança local.

Contudo há de ser destacado que a comunicação na maioria dos quilombos não é uma tarefa fácil. No caso de Ivaporunduva, eles dispõem de apenas um telefone público, e nenhuma rede de celular alcança a comunidade que fica a 45 quilômetros do centro urbano mais próximo, que é em Eldorado. Quando chove, situação muito comum numa

floresta tão densa quanto a da Mata Atlântica daquela localidade, aquele telefone para de funcionar. No momento que fiz a pesquisa anterior e visitei a comunidade com maior frequência, existia apenas um computador de uso coletivo que acessava a internet via satélite, mas nem sempre funcionava. O transporte terrestre só é possível com carro, situação impossível na condição da atual pesquisa, e com um ônibus que sai de Eldorado sentido Iporanga as 6h da manhã e as 13h. O ônibus deixa os passageiros na estrada. De lá até a entrada da comunidade, é necessário caminhar por volta de cinco quilômetros.

Tal descrição da minha “proximidade” com a comunidade, sobre a sua importância histórica, sobre alguns elementos organizativos e sobre a dificuldade de comunicação com Ivaporunduva compõe um breve cenário das dificuldades encontradas durante a minha trajetória de um ano que me dediquei exclusivamente à pesquisa de campo. O contato que consegui estabelecer com o pai do parceiro da pesquisa anterior não foi suficiente, pois ele está inserido em muitas atividades que demandam muito tempo do seu dia. Algumas vezes combinávamos de conversar pessoalmente, mas para chegar até Eldorado eu tinha que sair do Rio de Janeiro, ir até São Paulo e daí seguiria mais cinco horas até Eldorado. Esse trajeto demanda, pelo menos, um dia inteiro de viagem ininterrupta. Quando chegava em Eldorado, este quilombola, devido ao seu grande número de atividades ao serviço das comunidades, não podia me atender por motivos de reuniões, ou porque tinha que viajar de surpresa ou ainda por não ter conseguido chegar até a cidade pelas ameaças de chuva e as iminentes cheias.

Embora essas visitas tivessem o objetivo de me (re)aproximar de Ivaporunduva, considerava que não era estratégico e legítimo chegar na comunidade sem antes ter tratado da minha pesquisa com os representantes da associação, e por isso respeitava o tempo e a disponibilidade dos quilombolas para o meu contato mais direto e oficial. Mesmo com essas visitas “frustradas” no sentido de concretizar a minha entrada na comunidade, consegui realizar contatos e entrevistas com os intermediadores da política previdenciária, tais como com o ITESP – Instituto de Terras do Estado de São Paulo, com o MOAB – Movimento dos Ameaçados por Barragens e com a Gerência Executiva da Previdência, localizada no município de Santos – SP.

Foi somente em dezembro de 2013, durante a minha quinta visita a Eldorado, que esta liderança quilombola conseguiu me colocar em contato com cinco representantes da atual gestão da Associação. Em reunião na cidade de Eldorado,

apresentei a minha pesquisa e pedi autorização para realizá-la em Ivaporunduva. As referências que fiz anteriormente sobre a minha “proximidade” com esta comunidade poderiam me colocar em vantagem na chegada ao campo, contudo a organização dessa comunidade limitou o meu acesso. Os representantes da Associação disseram que tinham acabado de assumir a gestão em outubro daquele ano e que ainda estavam se “inteirando” dos projetos em andamento, que estavam cumprindo prazos de documentação para acessarem projetos e que estavam na fase de regularizar os documentos da atual gestão da associação. Relataram que até aquele momento não haviam conseguido refletir sobre a entrada de pesquisadores na comunidade, assim como não conseguiram reorganizar a comissão de acompanhamento de pesquisas do Vale formada recentemente e que é composta por seis comunidades quilombolas.

Se, por um lado, tal limitação bloqueou um maior desenvolvimento da minha pesquisa ou pelo menos restringiu aquilo que inicialmente havia me disposto a pesquisar, por outro, demonstrou maior controle e autonomia dessa comunidade e do seu território. Esses fatores que, por ora, obstaculizaram o desenvolvimento da pesquisa também me deixaram contente pelo empoderamento que a comunidade alcançou, enquanto desdobramento de sua organização e pelo acesso à informação dessas pessoas.

Os representantes da associação argumentaram que o tempo da academia é diferente do tempo da comunidade, que antes não tinham conhecimento do que significava uma pesquisa em sua completude e que agora, ao saberem, querem acompanhar tudo que falam a respeito deles. Contam que muitas pesquisas disseram falácias a respeito dos quilombolas e que isso, vez ou outra, atrapalharam a organização local e até o acesso às políticas públicas. Deste modo, resolveram criar uma comissão de pesquisas no Vale do Ribeira que avaliam os projetos de pesquisa que estão sendo pleiteadas, indicam se ela pode ser realizada ou não nas comunidades, depois acompanham o tempo do campo e a escrita final. A minha opção por não mais realizar uma etnografia, chegou dois meses depois que submeti o meu projeto àquela Comissão Quilombola e não obtive resposta. Isso significa que alterei substancialmente a minha pesquisa de mestrado em março de 2014, ou seja, há poucos meses do prazo final de conclusão do mestrado.

Conforme algumas conversas não oficiais em campo, tal resposta não fora encaminhada devido ao excesso de atividades de Ivaporunduva. Durante o tempo de aguardo para o aval da comunidade, foi acordado, junto com a orientadora que

deveríamos criar outras possíveis saídas para a nossa pesquisa que dessem condições de apresentar uma dissertação de mestrado, caso a comunidade não se posicionasse ou se posicionasse contrária a minha entrada.

Diante desses desencontros de tempos da academia e da comunidade, optou-se por manter uma pesquisa que discutisse a relação da política previdenciária com os trabalhadores rurais, que também são quilombolas, a partir das legislações previdenciária e aquelas que fundamentam as comunidades de “remanescentes de quilombo”. Trata-se, pois, de uma análise introdutória de política pública pelas vias institucionalizadas sem o aprofundamento sobre os rebatimentos dessas políticas no modo de vida dos quilombolas, diferentemente do que havia sido sugerido na pesquisa inicialmente.

A região do Vale do Ribeira continuou, entretanto, se apresentando enquanto um lugar privilegiado dessa pesquisa, pois ela concentra 66 comunidades quilombolas (ISA, 2013) de base majoritariamente rurícola, que estão em níveis variados de processo de reconhecimento. Algumas sequer foram certificadas pela Fundação Cultural Palmares e outras buscam a titulação perante o Estado. Além do mais, é uma região composta essencialmente por Mata Atlântica, o que consequentemente faz sua população, independentemente de ser quilombola, ser substancialmente composta por trabalhadores rurais numa relação direta com essa floresta.

A previdência social da região atende a 24 municípios, a partir de 8 Agências Previdenciárias e 1 Gerência Regional, e envolvem a totalidade dos quilombos do Vale do Ribeira no seu atendimento. Nos municípios que existem as Agências há comunidades quilombolas, mas há também populações ribeirinhas, pescadores, posseiros, assentados, extrativistas, entre outras categorizações e identidades. Desta forma, todas as Agências Previdenciárias da região do Vale do Ribeira atendem o público com as especificidades de serem trabalhadores rurais e, ao mesmo tempo, alguns são quilombolas, embora não exista nenhum apontamento para o tratamento dessa particularidade nas políticas previdenciárias atualmente. Não obstante, as Agências atendem aos municípios vizinhos com os mesmos públicos e por isso é uma região privilegiada para analisar o acesso aos direitos previdenciários dos quilombolas.

Ao perseguir o objeto inicial de análise desta pesquisa, foram realizadas entrevistas com os principais intermediadores da política previdenciária na região do Vale do Ribeira, quais sejam, o ITESP – Instituto de Terras do Estado de São Paulo e o

MOAB – Movimento do Ameaçados por Barragens e a Gerência Executiva Regional do INSS. Os entrevistados foram Marcos Roberto Viotti e Maria Sueli Berlanga respectivamente. Essa última chegou na região do Vale do Ribeira representando a igreja católica com o objetivo de realizar leituras bíblicas por meio das Comunidades Eclesiais de Base – CEB. Na época, pertencia à ordem da Congregação das Irmãs de Jesus do Bom Pastor, conhecida popularmente como Pastorinhas e por isso é tratada até hoje como Irmã Sueli, embora não esteja mais vinculada à Igreja. Hoje ela atua principalmente enquanto advogada do MOAB.

É importante ressaltar que embora seja reconhecido o direito histórico dos Sindicatos Rurais nos processos de acesso à política previdenciária, durante as atividades e nas análises de campo o Sindicato do município de Eldorado foi percebido como patronal. Ele é acessado pelos quilombolas apenas para a emissão do documento comprobatório.

No âmbito federal, foi realizada uma entrevista com Givânia Maria da Silva, que é uma quilombola do Quilombo “Conceição das Crioulas” do estado de Pernambuco, militante do movimento nacional quilombola e também Coordenadora Geral de Regularização de Territórios Quilombolas vinculada à Superintendência do INCRA de Brasília. Essa entrevista tratou sobre os processos de regularização fundiária e nos ofereceu uma análise dos quilombos de maneira mais ampla e deu base para construir o Capítulo 2 deste trabalho.

Além das entrevistas que serviram para nortear e consubstanciar a presente pesquisa, foram realizados estudos de fontes primárias a partir dos relatórios de acesso à previdência pelos quilombolas concedidos pelo ITESP entre 2004 até 2008 e dos relatórios dos processos judiciais abertos por intermédio da advogada Sueli desde 2004 até hoje. Sueli também disponibilizou sete processos judiciais do Vale do Ribeira em que foram requeridos direitos previdenciários pelos quilombolas.

A convergência dos temas da previdência social rural e da titulação se fundamenta, primeiro e conforme já foi apontado, pela relação da regularização fundiária que incide diretamente no acesso a outras políticas públicas e sociais; e, em segundo lugar, por que a temática da terra é a principal pauta dos quilombolas que ainda sofrem com os baixos índices de titulação em relação a sua real demanda. Ademais, a relação com a terra implica diretamente no exercício de outros direitos sociais.

A análise da totalidade dos materiais pesquisados evidenciou que o principal entrave para o exercício dos direitos previdenciários rurais é a falta de prova material, leia-se documentos comprobatórios de fé pública. Esse diagnóstico é apoiado pelos depoimentos coletados nas entrevistas realizadas com o ITESP, com o INSS e com o MOAB, nos casos de acesso à previdência.

Contudo, essa dificuldade de encontrar documentos com fé pública não é uma particularidade dos quilombolas para acessarem à previdência. Conforme abordado acima existe a mesma dificuldade no caso dos assentados rurais na região de Andradina-SP e, por outro lado, esta situação pode indicar um problema geral para os demais trabalhadores rurais em regime de economia familiar.

Entretanto, atribuímos que a especificidade quilombola poderia agravar as dificuldades para o exercício desses direitos pelos motivos elencados a seguir: 1) pela falta de conhecimento da trajetória quilombola por parte dos operadores do direito; 2) pelo reconhecimento recente e parcial dos “remanescentes de quilombos” perante o Estado; 3) pela não unanimidade do entendimento de que políticas públicas e sociais trazem consigo um caráter de reparação social (principalmente se tratando de populações negras); 4) o não reconhecimento das institucionalidades quilombolas que são, muitas vezes, impulsionadas ou impostas pelo próprio Estado; e 5) pelo baixo ou nenhum acesso a outras políticas públicas que poderiam gerar documentos de fé pública (por exemplo, o acesso à assistência técnica e extensão rural, programas de aquisição de alimentos, entre outras).

Entende-se que a base comum dessas grandes dificuldades enfrentadas pelos quilombolas é o *reconhecimento* parcial desses sujeitos pelo Estado. Sob a esteira teórica de Nancy Fraser podemos refletir que os direitos à terra e à política previdenciária podem ser entendidos enquanto *redistributivos*, mas para chegar nesse é necessário que haja uma efetiva política de reconhecimento. Neste caso, não basta o autorreconhecimento dos quilombolas, ele precisa ser corroborado pelo Estado por meio de laudos antropológicos, criação de associações, entre outras formas, e para isso, inclusive, há uma enorme demanda e até uma fila de espera, conforme ficou subentendido no decorrer do trabalho.

Compreende-se, entretanto, que o Estado não é homogêneo<sup>3</sup>, mas os direitos, para serem efetivados, comumente, partem de algumas generalizações ou de princípios de universalidade pois estes regulariam e dariam qualidade para a administração estatal na sua complexa capilaridade de modo a uniformizar esses atendimentos nas pontas de execução das políticas públicas e, consequentemente, ampliariam esses acessos.

Este enquadramento social ou de uniformização dos públicos beneficiários de políticas públicas é ao mesmo tempo aglutinador, pois dão uniformidade e coesão às identidades sociais no caso de trabalhadores rurais, mas por outro lado podem excluir os beneficiários se não for reconhecida a complexidade e as trajetórias dos atores demandatários de políticas sociais. Os resultados das análises dos materiais de campo dessa pesquisa evidenciam a dificuldade de uniformização dos entendimentos daqueles que aplicam o direito previdenciário, que ora apreendem a especificidade quilombola, ora não, o que causa grandes variações nos acessos e incongruências para o pleno exercício desses direitos.

Esta pesquisa ainda está permeada pela relação entre a universalidade, assegurada pela Constituição de 1988, e a especificidade dos atores. Diante disso partirmos e sempre retomamos o marco regulatório da Constituição Federal de 1988 que embora seja considerado um excepcional avanço, após 28 anos de promulgação, enfrenta sérias dificuldades de assegurar o livre exercício dos seus preceitos no que tange à prática da universalidade dos acessos previdenciários dos segurados especiais.

Temos a hipótese de que a institucionalização das demandas sociais não seja suficiente para garantir a efetivação dessas regulamentações, e tal situação é agravada consideravelmente se analisadas as populações pauperizadas e excluídas historicamente no Brasil.

Compreender as trajetórias dessas duas pontas regulatórias, da previdência e da titulação, significa entender os direitos sociais nas suas especificidades e, sobretudo, evidenciar que estes direitos, para que sejam efetivados, encontram-se em constantes disputas.

A partir disso, a presente pesquisa se constitui pela concepção de que os direitos não são doados gentilmente aos seus demandantes nem no momento anterior de reivindicação, quando ainda não foram assimilados pelo Estado, nem são concedidos mera e exclusivamente por terem sido assegurados pelas sucessivas regulamentações. É

---

<sup>3</sup> Para aprofundar ver Nicos Poulantzas e Claus Offe.

necessário que os atores tenham uma organização e articulação social e política exímas e, sobretudo, muita disposição para resistir diante dos constantes impasses, num processo de disputas permanentes para a concretização dos direitos que já estão institucionalizados, ou seja, que teoricamente já estão assegurados.

Nesse sentido, a pesquisa busca entender o acesso ao direito da propriedade na sua relação com os direitos básicos de proteção social, particularmente, o da previdência social, tratados aqui enquanto política redistributiva. Para isso, apresentaremos o caminho percorrido para a real efetivação desses direitos quando acessados, num exercício contínuo para compreender, decifrar ou perceber como a universalidade dos direitos dialoga com a especificidade quilombola no tocante à seguridade social previdenciária.

Seguindo neste mesmo sentido, o Capítulo 1 irá tratar brevemente dos processos de institucionalização da seguridade social, em especial, da previdência social rural abordadas com algumas evidências já encontradas nos trabalhos de campo dessa pesquisa. Partimos do histórico da previdência social rural, analisando as suas normativas na relação com o trabalhador rural que é também quilombola, que sugerem a legitimidade inicial para o real exercício desses direitos pelos quilombolas do Vale do Ribeira.

O Capítulo 2 evidencia as disputas em torno da conceituação do termo quilombo que atinge principalmente a comunidade acadêmica e jurídica, e que implica diretamente nos atores sociais que são os quilombolas. Essas disputas pela conceituação podem incidir na dificuldade de assimilação dos entes jurídicos e pelos representantes da previdência, que na maioria das vezes ainda se fundamentam sob matrizes históricas que envolvem a mitificação dos quilombos e tendem a homogeneizar os trabalhadores rurais em regime de economia familiar. Desta forma, procuramos evidenciar a gama de respaldos legais de reconhecimento dos quilombos criados pelo Estado. Entretanto, ao mesmo tempo, esse montante de regulamentações demonstra certa fragilidade na criação de políticas efetivas para lidar com a questão quilombola e resolvê-la, tornando ainda mais moroso o exercício da cidadania dessas populações.

O Capítulo 3 apresenta o Vale do Ribeira e os quilombos na atualidade, demonstrando que a identidade étnica não deve ser apenas uma demanda da questão agrária, e que esta assimilação deve estar articulada nas políticas sociais e previdenciárias de modo a garantir, de fato, a justiça social. Por fim, o Capítulo

apresenta os dados do campo de maneira mais aprofundada e os relaciona com as questões motivadoras desta pesquisa de mestrado.

# CAPÍTULO 1

## 1. TRAJETÓRIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL NO BRASIL

O processo histórico que configurou a previdência social rural brasileira demonstra que existem contradições na criação e efetivação da seguridade social, mas sobretudo evidencia que a categoria dos assegurados existente na atualidade não é estanque exatamente porque advém de processos contínuos de disputa e luta sociais para sua institucionalização e efetivação.

Esses direitos sofrem interferências da compreensão do que seria o espaço rural e de quem seriam esses trabalhadores rurais ao longo da história. A problematização da seguridade social, em especial da previdência social, em nada diminui a importância desses direitos para a constituição da cidadania dos beneficiários que também garantem a permanência no campo das populações pauperizadas.

A regulamentação da seguridade social no Brasil esteve em consonância com as legislações estrangeiras, sobretudo com as dos países latino-americanos, e sofreu influências de determinações provenientes do sistema mundial que implicaram em mudanças nas relações entre o Estado e a economia, e entre o Estado e a sociedade, assim como foi sendo implementada ora em paralelo ora imbricada com os direitos trabalhistas.

Fleury (1994) indica que os modelos de seguridade social na América Latina surgem com o aumento maciço da participação do Estado nos processos produtivos e como regulador da reprodução social, sobretudo diante da crise mundial de 1929. A mesma autora ressalva que o instrumento de proteção social aparece em situação de “emergência” nos países latino-americanos devido às transformações que se operavam na estrutura produtiva e na inserção destes países no sistema capitalista internacional, onde a proteção social surge como uma estratégia de construção do Estado enquanto poder central legítimo e de busca de identidade nacional, ao mesmo tempo em que reconhece as organizações sociais para tal (FLEURY, 1994, p.176).

[...] podemos concluir que as condições de emergência das medidas de proteção social na América Latina estão associadas ao processo de crise do modelo agro-exportador e do exercício liberal do poder, implicando na mudança da relação Estado/Sociedade. [...] A forte presença de ideologias socialistas e anarquistas no operariado de origem europeia dá conta tanto da

sua capacidade organizativa e de chamar atenção para as suas demandas, como também da conformação das formas iniciais de auto-proteção mutualista. (FLEURY, 1994, p. 179)

A proteção social, desde a sua origem no Brasil, é uma resposta do Estado frente às contradições advindas do processo acumulativo capitalista e, ao mesmo tempo, pode indicar uma perspectiva de redistribuição econômica a partir de implementação de políticas públicas e de seguridade social de maneira centralizada.

Entre os anos de 1980 e 1990 os impactos dos processos de luta pela democratização dos países latino-americanos demandaram reformas constitucionais que, por sua vez, atenderam alguns avanços das pautas dos direitos sociais, dentre elas os “direitos étnicos”<sup>4</sup> que no Brasil foram fruto da luta do Movimento Negro Unificado - MNU. Nesse sentido é possível entender que essas regulamentações foram processos recíprocos de pressão popular, por um lado, e de reconhecimento do Estado por outro, num movimento relacional de influências mútuas entre o Estado e a sociedade<sup>5</sup>.

Nesse sentido, as regulamentações dos direitos sociais que envolvem a previdência social rural e o reconhecimento da propriedade dos “remanescentes de quilombo” podem ser compreendidas como instituições que interagem com o contexto externo, político e social (SANTOS, 2011, p.25) num processo *continuum* de determinação do Estado pela sociedade e de moldagem da sociedade pelo Estado (KRASNER, 1984 *apud* SANTOS, 2011, p.28). Não obstante, as regulamentações e a organização de novas identidades sociais não são suficientes para garantir o livre exercício dos direitos conquistados, ou seja, além das lutas para concretizar as reivindicações sociais nas institucionalidades, existem outros grandes embates para que as legislações sejam efetivadas.

A análise da *path dependence* (SKOCPOL, 1995, *apud* SANTOS, 2011) das políticas públicas comprehende que as instituições conformadas ao longo do tempo tendem para um certo equilíbrio que dificulta que os indivíduos isoladamente as

<sup>4</sup> Ilka Boaventura, José Maurício Arruti e André Videira de Figueiredo chamam de “direitos étnicos” o reconhecimento da “política das diferenças” que despontaram nos países latinos americanos envolvendo o Brasil sobretudo nos anos de 1980. À esteira desses acontecimentos, podemos evidenciar o artigo da ADCT 68, e os artigos 215 e 216 envolvidos na CF/88. Deborah Duprat (2012) afirma que não tem como negar, passados 20 anos da Constituição de 1988, que o Brasil é um país pluriétnico e multicultural.

<sup>5</sup> A lente de análise de políticas públicas que trata desse movimento de interferência mútua chama-se Institucionalismo Histórico e conceitua essa relação como *path dependence*. Segundo Skocpol (1995, p.58 *apud* SANTOS, 2011, p.36) essas retroalimentações sustentam dinamicamente as instituições sob dois aspectos: - usando novos arranjos institucionais ou não as políticas expandem ou transformam as capacidades do Estado; - novas políticas afetam as identidades sociais.

questionem a ponto de romper com elas de maneira abrupta. Essa assertiva pode ser exemplificada com o fortalecimento contínuo das instituições regulatórias e a consequente dificuldade de retrocesso das conquistas regulamentadas especialmente no que tange os direitos previdenciários. O robustecimento das instituições pode convergir para importantes ganhos da classe trabalhadora, pois essas conquistas dificilmente poderão ser alteradas por decisões individuais. Esta lente de análise sugere que se as instituições forem construídas por ações de cunho coletivo haverá maior garantia de que estas permaneçam por mais tempo ao longo na história, o que aponta para algum otimismo se refletirmos sobre a inserção das pautas dos direitos previdenciários e do direito à terra no caso estudado enquanto fruto de lutas sociais coletivas.

Podemos observar, a partir dos apontamentos de Polanyi (2000), que a consolidação dos direitos sociais é imbricada com a construção dos valores do trabalho na sociedade moderna. Sob seus argumentos, os normativos jurídicos de Estado que amparam os direitos sociais consolidaram-se, gradual e conjuntamente, com o desenvolvimento capitalista e com o processo de industrialização, proporcionando a concessão de direitos para a manutenção desse sistema. Simultaneamente a proteção social apareceu como resistência diante da organização do trabalho voltada para a economia de mercado (POLANYI, 2000, p. 91).

Dentre outras análises trazidas na obra *A grande transformação – As origens da nossa época*, Karl Polanyi analisou a constituição de políticas de assistência social na Inglaterra durante o processo de transição da civilização rural para a economia de mercado, ou seja, durante o período mais ativo da Revolução Industrial (1795 a 1834). Por meio da Speenhamlan Law, aquela sociedade resistiu fortemente para não se configurar como um mero apêndice do mercado (2000, p. 89), conforme nos indica essa passagem: “*Na verdade, ela introduziu uma inovação social e econômica que nada mais era que o “direito de viver” e, até ser abolida, em 1834, ela impediu efetivamente o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo.*” (POLANYI, 2000, p.90).

Pela intermediação dessa lei de proteção social, o indivíduo recebia a assistência mesmo que estivesse empregado, caso o seu salário fosse menor do que a renda estabelecida pela tabela da Speenhamland Law que determinava um valor mínimo de sobrevivência com base na oscilação do preço do pão (POLANYI, 2000, p.90). Entretanto esta lei foi questionada pelo seu caráter paternalista e por ser considerada um direito incondicional dos pobres à assistência. Somente com o fim da Speenhamland

Law que os trabalhadores se constituem enquanto classe econômica, em que a proteção social é primeiramente uma demanda social que gradativamente vai sendo assimilada pelo Estado. Neste sentido: “Essa lei, de um humanitarismo ambíguo, impediu os trabalhadores de se constituírem numa classe econômica, privando-os, assim, do único meio de enfrentar o destino que lhes fora reservado no moinho econômico.” (POLANYI, 2000, p. 108)

A Poor Law Reform de 1834 substituiu a Speenhamland Law e é entendida como o ponto de partida do capitalismo moderno por desvincular a proteção social realizada, até então, pelas paróquias. Segundo Polanyi a transição para a economia de mercado passou por três períodos:

Cronologicamente, a Speenhamland antecedeu a economia de mercado; a década do Poor Law Reform Act representou o período de transição para essa economia. O último período – que superou este – foi o da economia de mercado propriamente dita. Os três períodos diferiram acentuadamente. O da Speenhamland se destinou a impedir a proletarização do homem comum, ou pelo menos diminuir o seu ritmo. [...]

A Poor Law Reform de 1834 acabou com essa obstrução do mercado de trabalho; foi abolido o “direito de viver”. [...]

Os problemas do terceiro período foram incomparavelmente mais profundos. As atrocidades burocráticas cometidas contra os pobres durante a década seguinte a 1834 pela nova autoridade centralizada da Poor Law foram apenas esporádicas e quase nulas quando comparadas aos efeitos gerais da mais potente de todas as instituições modernas – o mercado de trabalho. (POLANYI, 2000, p.93-94)

Conforme destacou Polanyi, foi a Poor Law Reform que deu base para a transição liberal e a constituição do mercado de trabalho, e permitiu a livre circulação das pessoas na mesma medida em que a industrialização se expandia e, consequentemente, aumentou a necessidade de mão de obra livre. Gomes (1979, p.38), neste mesmo sentido, aponta que a legislação da proteção social foi criada com a gradual emergência da industrialização, onde a pobreza saiu da órbita social e passou para a esfera individual. Ou seja, as políticas sociais contribuem para a manutenção do sistema capitalista, visto que garantem a reprodução social daqueles que necessariamente ficam às margens deste processo.

José Murilo de Carvalho (2006, p.54) questiona a pirâmide de direitos que Marshall desenvolveu sob foco de análise da realidade europeia, onde os direitos de base cidadã se dão de maneira gradual e cronológica, respeitando a respectiva ordem dos direitos civis, políticos e sociais numa espécie de pirâmide. Para Carvalho, essa pirâmide no Brasil ficou invertida, uma vez que os direitos sociais vieram antes dos

direitos civis e políticos. O mesmo autor diz que os direitos responsáveis para a aquisição da cidadania completaram-se no Brasil, mas que estão longe de ampliarem-se, pois as transformações da economia internacional ameaçam essa condição, uma vez que exigem a redução da participação do Estado, onde ele é o principal promotor e mediador dos direitos dos cidadãos.

Sob a mesma esteira, para Gomes (2002), no Brasil houve uma superposição das demandas dos direitos sociais, que junto dos direitos trabalhistas, assumiram uma posição ardilosa para a vivência da cidadania devido à fragilidade dos direitos civis e políticos. A mesma autora diz que os direitos sociais no Brasil são percebidos enquanto dívida para o trabalhador que, ao recebê-los constituíam vínculo político numa espécie de pacto entre o Estado e a sociedade que influenciava diretamente nos votos (GOMES, 2002, p.44).

A despeito da tendência de redução da participação do Estado enquanto imposições da economia internacional, vale um parêntese, pois isso se refletiria no enxugamento dos custos da máquina estatal e recairia principalmente na diminuição dos gastos sociais. Essas imposições, por sua vez, podem indicar algumas das dificuldades de acesso dos trabalhadores à previdência social, assim como podem apontar alguma fragilidade da institucionalidade previdenciária, mesmo que construída historicamente por lutas de organizações sociais. Tal situação se configura na necessidade dos atores sociais lutarem pela continuidade desses direitos, assim como disputar para usufruir desses direitos que são estratégicos para o exercício da sua cidadania.

Mesmo diante dessa tendência de diminuição da intervenção do Estado nacional nas demandas sociais, como consequência de imposições internacionais, o Estado brasileiro, ao longo do tempo, tem assumido como sua obrigação a implementação dos direitos sociais. Entretanto existe alguma seletividade de interesse no campo normativo do Estado que indica uma não neutralidade perante o processo de consolidação e robustecimento do capitalismo, assim como evidencia certa heterogeneidade em seu interior.

As regulamentações oficiais que garantiram os direitos sociais mostram que o Estado não apenas arbitra sobre interesses concorrentes, mas atua sob um complexo de instituições que estruturam a natureza e os resultados entre conflitos de grupos com diferentes interesses (HALL & TAYLOR, 2003).

Assim, o mesmo Estado que atua também na criação de instrumentos regulatórios de direitos sociais, utiliza sua autoridade para evitar disputas internas que poderiam relativizar o seu poder, mas, ao mesmo tempo, leva em consideração os conflitos de interesse e as relações sociopolíticas dos grupos sociais envolvidos para construir esses instrumentos, muito embora represente a classe social hegemônica, a burguesia, e proteja o poder vigente do próprio Estado.

Ainda que a seletividade do Estado na constituição dos direitos sociais evidencie uma opção pela classe que promove a acumulação, houve, especificamente no Brasil, influência da sociedade civil organizada na conformação institucional desses direitos. Em relação à seletividade que aponta mais para a continuidade do poder hegemônico do Estado:

A priorização de segmentos empobrecidos e a focalização dos recursos são reflexos das orientações dos financiamentos de programas de combate à pobreza realizados, sobretudo, pelo Banco Mundial nos países da África, Ásia e América Latina. (Barbosa, 2007, p.135)

Todavia vale destacar os processos de intervenção das populações demandantes de direitos, conforme aponta Vianna (1999), que diz que as instituições são concebidas por processos sociais que envolvem grupos subalternos e outros setores, e não se dão pela outorga de direitos por parte do Estado.

Antes de existir a proteção social em forma de lei, as práticas de assistência médico-social no Brasil eram realizadas pelos patrões, assim como pelos mediadores políticos no campo, pelas grandes famílias rurais, pela igreja etc, ou seja, na inexistência da formalização legal da proteção social as relações se baseavam na ajuda material ou simbólica por laços de solidariedade e ajuda mútua entre colonos, pequenos proprietários, assim por diante (BARBOSA, 2007, p.35-36)<sup>6</sup>. Naquele momento o Estado ainda não tinha assumido o papel de principal mediador das mazelas sociais, mas ao longo da história foi introduzindo essas práticas costumeiras às institucionalidades, não como mera transformação automática, mas sim enquanto processos sociais (BARBOSA, 2007, p.36).

---

<sup>6</sup> Para fundamentar esses apontamentos, Barbosa utilizou Palmeiras (1977), Santos (1984), Herédia (1979), Garcia Jr. (1983), Moura (1988), Martins (1998), Stolcke (1986) e Rocha (1982). Esses diferentes autores, embora não tivessem o foco específico do tema apresentado, perpassam pelas relações sociais e em diferentes estados brasileiros e deixam clara a relação de mútua solidariedade anterior às legislações que viriam a regulamentar os direitos sociais.

Os direitos previdenciários foram constituídos com relação direta e estrita ao trabalho no Brasil, e, deste modo, a primeira lei que regularia a relação de trabalho no nosso país foi a Lei de 13 de setembro de 1830 que visou normatizar a relação do trabalho de estrangeiros devido ao grande contingente de imigrantes recém chegados no país, sobretudo aqueles de origem europeia (BARROSO JR., 1981, apud BARBOSA, 2007, p.46).

É importante fazer um parêntese para tratar da Lei de Terras de 1850 que regulamentou a transição do regime dominial conhecido como sesmarias para o da propriedade privada da terra mediante a compra em espécie, primeiramente porque foi a partir desta regulamentação que a terra passou a ser considerada uma mercadoria e a recair sobre ela a necessidade de gerar lucros. Lerrer (2008) menciona que esta Lei “*instituiu um novo direito de propriedade, moderno, capitalista, mas pensado de modo a garantir o poder dos latifundiários*”, e previu que, com a liberdade dos escravos, que se realizaria posteriormente com a Lei Áurea em 1888, deveria ser refreado o aposseamento de terras em detrimento da compra da terra em dinheiro e com registro em cartório. Em segundo lugar, a realização dessa lei é crucial para entendermos a questão agrária na atualidade, assim como entender a insuficiência do Estado em lidar com a questão dos negros relacionada com a terra, o que, consequentemente, se arrasta até hoje. Os dizeres de Lerrer (2008) baseados nos estudos de Martins corroboram com este aspecto:

Martins aponta o caráter essencialmente histórico da questão agrária, vista como “incontornável questão residual da solução que, no passado, a sociedade brasileira deu à questão do escravismo”, herança deixada pela Lei de Terras de 1850 para a “multidão de negros e índios, e de mestiços de todos os matizes” que ficaram presos “à sujeição de formas arcaicas de exploração do trabalho” que “persistem até nossos dias de muitos modos e que alcançaram até mesmo pessoas de outras origens” (Martins, 2004, p. 12). [...] Para Martins, portanto, tanto a escravidão como a questão agrária são temas que “balizam o ritmo da nossa história social e limitam nossos horizontes históricos”, regressando “ciclicamente ao cenário das tensões sociais e políticas da história do país”. Por polarizarem os conflitos, “revolvem as contradições, complicando a compreensão do nosso processo histórico e a ação dos diferentes sujeitos sociais no sentido de encontrar soluções e saídas para os grandes impasses nacionais” (Martins, 2004, p.12). (LERRER, 2008, p.55-56)

Junto com a Lei de Terras, em 1850, foi implementada a Lei Eusébio de Queirós que pôs fim ao tráfico de escravos, sob pressão da Inglaterra, indicando que a escravidão estava com os dias contados. A Lei Áurea em 1888:

Com a abolição da escravatura por não se ter resolvido o problema da terra para os ex-escravos, por não terem sido feitas reformas na estrutura agrária, não havia instrumentos para contemplar a questão das posses camponesas, resultando em conflitos de formas variadas e em marginalização de grupos sociais. (ALMEIDA, 1999, p.74)

É pelo advento da Lei de Terras que os negros libertos em 1888 não poderiam adquirir terras e “*Isso se reflete até os dias de hoje, pois se fizermos um recorte étnico nos estudos dos movimentos sociais pela terra, veremos que a presença das populações negras é marcante [...].*” (ROSA, 2007, p.58). Vamireh Chacon (1995) indicou num artigo intitulado “O cadáver da escravidão e o Estado desorganizado” que este período reflete não só na questão agrária, mas também na questão urbana ao observar que: “*a favela é filha do quilombo, dele vem diretamente.*”

Acerca do marco regulatório da Abolição da Escravatura de 1888 seguido pela Proclamação da República em 1889 vale destacar que:

Em suma, não houve, paralelamente à ação abolicionista, uma produção sistemática de conhecimentos críticos capaz de desfazer a força do consenso histórico das categorias que organizavam o pensamento escravocrata. (ALMEIDA, 2011, p.42)

Porém, em relação aos direitos sociais de uma maneira geral, Gomes (2002, p.12-13) comenta que esse período foi importante para desenhar o esboço do que viria ser a base da equidade de direitos, ou seja, naquilo que posteriormente representaria a igualdade dos homens perante a lei. A mudança de situação jurídico-política advinda com a República trouxe em seu bojo uma fundamental transformação política e social, e principalmente iniciou a construção de uma identidade nacional. A mesma autora identifica que a criação do primeiro Código Civil em 1916 se deu em um ambiente onde a população brasileira era composta basicamente por negros recém libertos e, por isso, teria demarcado importantes passos, a saber:

Com a Abolição e a República, essa fluidez de fronteiras foi ultrapassada e o Código Civil pôde ser elaborado. Assim, as inovações que a República trouxe em relação à pauta do século XIX foram basicamente duas: a definição jurídico-política de uma nação formada por “homens livres”, todos potencialmente capazes do exercício da cidadania; e a inclusão dos chamados direitos sociais no conjunto dos direitos que a ideia de cidadania abarcava. (GOMES, 2002, p. 15)

Entretanto Almeida (1999, p.74) reflete que: “Os direitos republicanos certamente produziram uma ilusão de igualdade. Há interpretações dos escravos, nas duas primeiras décadas do século XX, que em certa medida tentam aproximar os da condição de “colonos”.”

Gomes (2002) acrescenta ainda que foi com o fim da escravidão que começou a ser construído o processo de identidade positiva do trabalho, e simultaneamente começa a existir pautas de reivindicações para a dignidade no trabalho e de demandas por direitos sociais. Em relação à identidade nacional e positiva do trabalho a autora relata que:

As identidades se construíram a partir de uma imensa e conflituosa luta, que envolveu vários atores, em especial os próprios trabalhadores. Nesse sentido, houve muitas disputas entre as lideranças dos trabalhadores durante esse processo, sobretudo no que diz respeito a seus instrumentos de organização, essenciais para a formulação e luta por reivindicações. (GOMES, 2002, p.16-17)

À esteira desse pensamento, Gomes (2002) nos convida a entender o trabalho relacionado umbilicalmente ao acesso da previdência social no Brasil. Para isso, devemos observar as formas de organização do trabalho e dos trabalhadores historicamente. Neste sentido, a mesma autora ressalta que no período exatamente posterior à Proclamação da República as principais demandas levantadas pelos trabalhadores eram: carga horária de oito horas; a regulamentação do trabalho feminino (com normas que protegessem a gravidez) e dos menores; e uma lei que protegesse os trabalhadores em casos de acidentes de trabalho (GOMES, 2002, p.18).

Ainda no momento anterior a Proclamação da República e da Abolição, Medeiros (1995) aponta que foi iniciado em São Paulo nas fazendas de café alguns processos de regulamentação do trabalho livre por meio do Decreto 2.827 de 15 de março de 1879. Este decreto tinha raízes no “*descontentamento dos colonos com a situação que encontravam e que se expressava em constantes revoltas, algumas de grande repercussão*”. (MEDEIROS, 1995, p.51)

Já no início do século XX, a mesma autora destaca que as legislações procuraram regular a proteção ao trabalhador rural de modo a coibir a mobilidade espacial dos mesmos, mas também apontaram para algumas melhorias nas condições de trabalho. Essas primeiras institucionalidades de regulamentação do trabalho seriam respostas ao êxodo rural e às denúncias sobre as situações trabalhistas dos imigrantes,

conforme observou Medeiros (1995, p. 53-54) a partir de análises no Decreto 1.150 de 05 de janeiro de 1904, na Lei 1.607 de 29 de dezembro de 1.906 e no Decreto 6.437 de 27 de março de 1907, que protegiam os trabalhadores rurais e definiram formas mais precisas nas relações entre estes e os fazendeiros.

No estado de São Paulo foi promulgada a Lei do Patronato Agrícola pelo decreto 2.214 de 15 de março de 1912 que regulamentou a Lei 1.299-A de 27 de dezembro de 1911. Esta legislação visava regular a relação de trabalho rural com os patrões, de modo que abriu a possibilidade de organização de cooperativas para assistência médica, farmacêutica, educacional e previa algumas ações em casos de acidente de trabalho, que evidenciam que a prática costumeira de assistência estava sendo absorvida pelo campo jurídico das institucionalidades.

Conforme poderemos observar com maior clareza no decorrer deste Capítulo, os direitos trabalhistas e previdenciários dos trabalhadores rurais se constituíram enquanto desdobramentos dos direitos dos trabalhadores urbanos, e por isso faz-se importante trazer à tona as greves e manifestações ocorridas entre os anos de 1917 e 1920 principalmente ocorridas nas grandes capitais de São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre. Não coincidentemente foi durante os anos de 1917 e 1918 que houve a tentativa de aprovação do primeiro Código de Trabalho no Brasil (GOMES, 2002, p.19). Neste momento passou a existir uma preocupação crescente com a “questão operária” advinda também com o final da Primeira Guerra Mundial e da assinatura do Tratado de Versalhes em 1919, do qual o Brasil foi signatário (GOMES, 2002, p.19). Este tratado instituiu um novo campo de direitos, o direito do trabalho, assim como criou a OIT – Organização Internacional do Trabalho.

As greves ocorridas entre os anos de 1917 e 1918 sofreram recusa sistemática do patronato assim como padeceram de extrema repressão policial, o que significou poucas conquistas no campo dos direitos, mas trouxe importantes acúmulos para o movimento operário, tais como: criação de associações de classe; realização de boicotes, greves e campanhas contra a carestia; mobilizações contra a guerra; reivindicações por melhores condições de trabalho; criação de partidos operários socialistas e do próprio Partido Comunista do Brasil em 1922; assim como lançaram candidatos às eleições parlamentares (GOMES, 2002, p.21).

Neste ambiente foi esboçado o direito previdenciário dos trabalhadores rurais no Brasil, que é atribuído à criação da Lei Eloi Chaves em 1923 (BRUMER, 2002, p.53).

Esta lei criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões - CAP aos trabalhadores ferroviários, e que segundo Santos (1979), foi a mesma legislação que inaugurou o esquema clássico onde o empregado abria mão de parte de sua renda no presente, enquanto continuava participando do seu processo de acumulação com o objetivo de obter parte dela quando estivesse ausente no futuro. Estes padrões, em alguma medida, continuam presentes na forma de arrecadação e distribuição previdenciária entre os trabalhadores rurais e urbanos na atualidade. No mesmo ano de criação da Lei Eloi Chaves foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, e em 1925 é criada uma lei de férias.

Nota-se que as reivindicações e os direitos do trabalho vão gradativamente ocupando espaço no Estado e nas pautas nacionais. Nos anos de 1930 a campanha eleitoral de Getúlio Vargas e João Pessoa incorpora promessas de regulação do mercado de trabalho. Com a derrota nas urnas e a vitória do movimento armado, o Governo Provisório instituiu o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio que foi chamado de “ministério da revolução”, pois colocava efetivamente o Estado na regulação e fiscalização das relações entre o capital e o trabalho no país (GOMES, 2002, p. 23).

Gomes (2002) informa que foi em 1931, com o Decreto 19.770, que foram estabelecidas novas normas de sindicalização e foi aí que os sindicatos passaram a ser legalmente reconhecidos, o que consequentemente os colocaram enquanto uma extensão do poder público. Esta regulamentação trouxe os trabalhadores para a órbita do Estado num processo de contenção das lutas organizadas e pulverizadas naquela conjuntura. A nova forma de sindicalização também autorizou que os sindicatos intermediassem os benefícios da legislação social que seriam implementados num futuro breve para os trabalhadores filiados.

O objetivo mais evidente do decreto era combater toda organização que permanecesse independente, bem como toda liderança considerada capaz de articular movimentos de protesto à nova ordem institucional, atingindo uma tradição associativa que lançava raízes no século XIX e que cresceria durante a Primeira República. Marcada pelos princípios do corporativismo da época, uma nova tradição começava então a ser fundada no Brasil, o que implicava tanto no “esquecimento” da experiência anterior quanto um esforço de convencimento e repressão da classe trabalhadora pelos governos do pós-1930. Uma tradição que malgrado muitas e importantes transformações, continua informando o modelo de organização sindical brasileiro até hoje. Portanto, alguns comentários sobre essa primeira lei de sindicalização devem ser registrados, pois é através das formas de organização da classe trabalhadores que todo um relacionamento com o patronato, o Estado e a sociedade se estabelece. (GOMES, 2002, p.24-25)

Sobre o sindicalismo no Brasil é importante demarcar sua origem de corte corporativista e de representação de interesses, exatamente porque posteriormente neste trabalho iremos evidenciar o papel dos sindicatos no processo de acesso das políticas previdenciárias rurais. Ainda vale destacar que o reconhecimento dos sindicatos pelo Estado se deu sobretudo na área urbana. No meio rural, segundo Morais (1997), apesar de não ser proibida a criação dos sindicatos, era quase impossível essa implementação devido à dificuldade de regulamentar uma personalidade jurídica no campo.

Assim, por exemplo, muito depois de se conseguir registrar um dos primeiros sindicatos rurais, em 1933, o dos trabalhadores do município de Campos (RJ) e, em 1954, quando se registrou o sindicato dos trabalhadores da Usina Barreiros (PE), somente essas duas organizações, e duas ou três mais (duas em São Paulo e uma na Bahia), funcionavam legalmente na área rural brasileira. (MORAIS, 1997, p.12)

Morais (1997, p. 22) ainda destaca que a busca pela sindicalização no campo era de suma importância porque era através desse instrumento que existia a possibilidade dos trabalhadores rurais acessarem assistência e ajuda, de modo que esses acessos contribuiriam com a ampliação da participação política nos casos extremos de fome e pauperização muito comuns no meio rural naquela situação.

Outra evidência da gradativa influência das lutas sociais no Estado e vice-versa se dá na observação da criação do Estatuto da Lavoura Canavieira - ELC em 1941. Barbosa (2007, p.50) nos informa que o ELC serviu de referência normativa para o rascunho dos direitos previdenciários e de assistência social rural dos trabalhadores rurais, tanto para o balizamento das reivindicações de proteção rural ocorridas nos anos de 1950, quanto na posteridade. Este rascunho do que viria a ser a previdência rural e a assistência social no campo pode ser observado pelo Decreto-Lei nº 3855 de 21 de novembro de 1941 em seu Artigo 7º, conforme foi transcrito por Barbosa (2007, p.51):

O artigo 7º do ELC definia claramente os direitos que teriam os lavradores que trabalhavam em terras pertencentes às usinas, que deveriam constar dos contratos tipo, sendo que este deveria ser autenticado e entregue uma cópia ao lavrador:

- a) Concessão ao trabalhador, a título gratuito, de área de terra suficiente para plantação e criação necessárias à subsistência do lavrador e de sua família;
- b) Proibição de reduzir a remuneração devida ao trabalhador, com fundamento na má colheita, resultante de motivo de força maior;
- c) Direito a moradia sã e suficiente, tendo em vista a família do trabalhador;
- d) Assistência médica e hospitalar;

- e) Ensino primário gratuito às crianças em idade escolar;
- f) Garantia de indenização no caso de despedida injusta do trabalhador.

Embora esta regulamentação tenha sido criada principalmente para atender aos assalariados rurais, Stolcke (1986, p.180) argumenta que o ELC foi “*concebido para proteger os fornecedores de cana de açúcar e para reduzir o conflito potencial entre os fornecedores e engenhos quanto às cotas de cana*”. O mesmo autor diz que este estatuto foi fruto das reivindicações dos trabalhadores rurais no contexto de transição do regime do colonato para o trabalho eventual nas áreas produtoras de cana-de-açúcar do estado de São Paulo.

Entre 1950 e 1960, o ELC ainda teria orientado o PCB – Partido Comunista do Brasil e a ULTAB – União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil, principais organizadores e mediadores das massas rurais da época, em referências às suas demandas e no cumprimento de suas leis. Ou seja, este estatuto teria produzido efeitos simbólicos de conscientização de direitos para a sua efetivação e para as reivindicações dessas organizações que estavam em plena efervescência durante a década de 1950 (BARBOSA, 2007, p.45).

A efervescência dos movimentos sociais do campo e das organizações no meio rural durante os anos de 1950 mostra-se evidente no trabalho de Medeiros (1989) que identificou, entre 1949 e 1954, pelo menos 55 greves envolvendo trabalhadores das grandes plantações de cana nos estados da Bahia, São Paulo, Ceará, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco e Paraná. A autora apresenta um quadro que explana as categorias envolvidas e as suas principais reivindicações no período.

**Quadro 1 – Síntese das Principais Reivindicações por Categoria – anos 1950**

Arrendatários, Parceiros e Mecíeros	Posseiros	Trabalhadores das grandes plantações
Luta pela redução das taxas de arrendamento / luta pela permanência na terra	Conflitos por terra em torno da expansão da fronteira agrícola. Posseiros se enfrentando com os grileiros que lhes queriam tirar a terra. Características deste tipo de conflito: plantações destruídas, casas queimadas, jagunçagem, etc	Condições de vida e trabalho dos colonos do café, no Estado de São Paulo. Jornadas extensas; ausência de direitos trabalhistas; falta de assistência previdenciária, etc. Denúncias semelhantes eram feitas em relação aos trabalhadores da cana, tanto de São Paulo como de Pernambuco, e do cacau, no sul da Bahia. Apontavam-se, ainda, o desconto a título de aluguel de casa, os sistemas de vale e de barracão.

O quadro apresenta que as principais demandas das lutas dos trabalhadores rurais na década de 1950 giravam em torno das melhorias de remuneração e das condições de trabalho, e da permanência na terra contra as expulsões impulsionadas pela ampliação das fronteiras agrícolas enquanto resultado do aumento da rentabilidade de algumas lavouras, como a de cana, e da abertura de estradas, que aumentavam as ameaças de grilagem e a especulação fundiária. Este quadro evidencia também a diversidade de atores rurais envolvidos, assim como o eixo organizador das mobilizações e as bandeiras fundamentais da época. Vale destacar que os trabalhadores rurais das grandes propriedades reivindicavam “assistência previdenciária”.

Somado a esses fatores, Santos (1979, p.34) indica que as Ligas Camponeses existentes entre as décadas de 1940 e 1960 pressionaram o poder público para que este se posicionasse frente à problemática de acumulação como resultado do avanço do capitalismo no campo de modo a trazer mais equidade para o meio rural. Essa pressão das lutas camponesas teria resultado na criação do Estatuto do Trabalhador Rural – ETR em 1963, que embora atendesse apenas às demandas do assalariado rural, é por direito o criador da Previdência Social Rural brasileira (DELGADO, 2013).

Acerca das Ligas Camponesas vale destacar, conforme nos apresenta os estudos de Morais (1997), que elas se iniciaram em 1945 com o PCB, que na época era a única organização que se dedicava às massas rurais, e atuou justamente na dificuldade de criação dos sindicatos no meio rural. Entre 1945 e 1947 com a utilização de meios de comunicação próprios como o jornal Terra Livre e o folheto Zé Brasil, impulsionaram a conscientização em massa dos trabalhadores rurais e fomentaram a criação de centenas de Ligas Camponesas em quase todos os estados brasileiros (MORAIS, 1997, p. 13). Com a proscrição do PCB em 1947, as Ligas, que eram centralizadas por este partido, também refrearam sua ofensiva organizativa de modo que até 1958 elas ficaram praticamente apagadas do cenário político rural.

Entretanto, durante o processo de eleição de Juscelino Kubitschek e João Goulart, entre 1956 e 1961, os temas da fome e da reforma agrária tornaram-se pautas políticas e circularam entre os jornais e outros meios de comunicação da época, o que possibilitou um ambiente de ressurgimento das Ligas. Com a efetiva participação nos Congressos de Salvação do Nordeste e dos Camponeses de Pernambuco, ambos

realizados em 1955, as Ligas Camponesas saíram do isolamento e, nesse período de ressurgimento, não mais eram centralizadas pelo PCB que então passa a organizar a ULTAB. Segundo Moraes, dentre outros aspectos importantes:

As Ligas Camponesas, a partir do seu ressurgimento em 1955, deixaram de ser organizações para se tornarem um movimento camponês que contagiou grandes massas rurais e urbanas, com ampla repercussão nacional e internacional. Não se pode negar o importante papel que desempenhou entre 1955 e 1964, na criação de uma consciência nacional em favor da reforma agrária. Foi também, o movimento precursor, no Brasil, da insurreição armada camponesa, baseada nos postulados da preparação guerrilheira. (MORAIS, 1997, p. 60)

Além da conscientização e organização dos trabalhadores do campo, as Ligas foram fundamentais para a difusão dos direitos sociais naquele período, haja visto os objetivos referenciados nos Estatutos das Ligas Camponesas:

Art. 2º - A Liga tem por objetivos:

1º - Prestar assistência social aos arrendatários, assalariados e pequenos proprietários agrícolas;

2º - Criar, instalar e manter serviços de assistência jurídica, médica, odontológica e educacional, segundo suas possibilidades.

Parágrafo único - A Liga não fará discriminação de cor, credo político, religioso ou filosófico entre seus filiados. (STEDILE [org.], 2002, p.183)

Dentre as formas de lutas e reivindicações dos trabalhadores rurais durante os anos de 1950, também vale o destaque para o II Conferência Nacional dos Trabalhadores Agrícolas ocorrido em 1954 que apresentou a Carta de Direitos e Reivindicações dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, assim como criou a ULTAB. O nome dessa carta que fala de “direitos e reivindicações” sugere a necessidade de serem implantados os direitos já regulados, assim como chamava a atenção para a criação de institucionalidades de outras demandas (BARBOSA, 2007, p.52). Dentre as pautas apresentadas na carta, Medeiros (1989, p.73) destaca: reforma agrária, reivindicações trabalhistas tais como salário mínimo, legislação social, hora extra, aviso prévio, indenizações, descanso remunerado, férias, estabilidade e previdência social.

Barbosa destaca o preâmbulo do tema “Previdência e Seguro Social” que estava inserido na carta feita no II Congresso:

Recuperação do atraso social dos lavradores e dos trabalhadores agrícolas pela aplicação das mesmas garantias e direitos que desfrutam os trabalhadores da indústria. A previdência social aos lavradores e

trabalhadores agrícolas deve estar ao cargo do Estado e dos patrões e garantir todos os encargos e riscos sociais: enfermidade, maternidade, invalidez, acidentes de trabalho, velhice, moléstias profissionais, desemprego parcial ou total, falecimento, indenizações por despedida, etc. Garantia de estabilidade no emprego. Proibição de despejo no caso de dispensa, até que o trabalhador encontre novo emprego. (Jornal TERRA LIVRE, n.49, 1954 apud BARBOSA, 2007, p.53)

Mesmo diante de tantas lutas e reivindicações populares naquele período, e durante o governo de João Goulart (1961-1964) que era muito favorável aos direitos sociais e trabalhistas, a proteção previdenciária ao homem do campo era ainda muito precária. Esta era cativa da ideia de extensão da legislação social trabalhista urbana ao trabalhador rural:

A existência da legislação social para os trabalhadores urbanos exerceu uma “função simbólica” entre os trabalhadores rurais, na medida em que fixou valores e orientou comportamentos e práticas em direção à ampliação da normatização legal para outra esfera social. (BARBOSA, 2007, p.56)

A década de 1960 também foi marcada por disputas conceituais de quem seria o trabalhador rural<sup>7</sup> que por sua vez influenciaram fortemente o real alcance dos direitos sociais e trabalhistas legitimados e inseridos nas pautas das lutas rurais. Nessa época e em toda história econômica do Brasil não escravista, as relações de trabalho dominantes no meio rural, eram e continuam a ser caracterizadas por um conceito que o Funrural Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural<sup>8</sup> definiu como “regime de economia familiar”.

Neste sentido, Delgado (2013) aponta que a categoria trabalhador rural em “regime de economia familiar” foi sendo construída antes mesmo da Constituição de 1988 principalmente com base no seguinte quadro de realidade: 1) sob o foco no *assalariamento* que supostamente evoluiria para a relação de trabalho dominante na agricultura (este enfoque teria dado origem ao ETR); e 2) com foco na *família*, ora vista como prole numerosa e pobre, credora da proteção estatal pelo abandono familiar (conforme podemos observar no Decreto de Lei 3.200 de 19 de março de 1941), ora

---

<sup>7</sup> Para aprofundar no entendimento em torno das disputas políticas em torno da categoria dos trabalhadores rurais ver Medeiros (1995), Martins (1985), Novaes (1997) e Barbosa (2007).

<sup>8</sup> Criado pela Lei 4.214 foi o primeiro fundo custeado pelos produtores rurais que recolhiam porcentagem da receita na comercialização de seus produtos. O Funrural é criado em 1971 e extinto em 1977 com a criação do Sinpas – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social.

entendido como família camponesa em “regime de economia familiar” (mencionada pela Lei Complementar n.º11 à Lei do Funrural).

O conceito “regime de economia familiar” não apareceu no ETR, mas foi a partir dele e da sua regulamentação, via criação do Funrural, que foram evidenciadas as disputas em torno da conceituação de quem seriam os trabalhadores rurais, pois isso implicaria no tamanho da cobertura previdenciária (BARBOSA, 2007, p.65).

Havia diferentes entendimentos de quem seriam os trabalhadores rurais que influenciavam diretamente na abrangência do público que o Estado iria atender que, por sua vez, refletiam, especialmente, nas questões econômicas do mesmo. Tal debate é ainda de suma importância na atualidade, pois, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2010, as relações típicas da agricultura familiar mantêm-se no patamar de 70% da População Economicamente Ativa - PEA rural, o assalariamento formal fica no nível dos 10% e o trabalhador “informal” em torno dos 19% (DELGADO, 2013).

Essas disputas em torno da categorização do “trabalhador rural em regime de economia familiar” que incidem diretamente na preocupação econômica do Estado puderam ser observadas nos processos judiciais do Vale do Ribeira para o acesso dos quilombolas à previdência rural.

Um dos recursos judiciais do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS analisados para esta pesquisa aponta que este Instituto utilizou de um argumento sobre os possíveis danos aos cofres públicos se fosse concedida a tutela antecipada a uma quilombola que esperava julgamento judicial pela sua aposentadoria por idade há oito anos. Vale destacar que essa aposentadoria foi concedida após 8 anos do início do julgamento judicial e a justificativa para tal morosidade foi porque a trabalhadora não possuía documentos de compra e venda de insumos e mercadorias, ou seja, não conseguia comprovar a sua condição de agricultora com produção voltada para a sua subsistência. Trata-se, pois, de uma contradição entre o entendimento legal previdenciário que cita “subsistência” e por outro lado exige a comprovação da relação econômica deste trabalhador com a produção para que sejam garantidos os direitos sociais. Neste caso a condição de produção para subsistência fez com o que o juiz que intermediou o caso pedisse atenuação das provas, e então o INSS entrou com recurso e interviu da seguinte forma:

Ora, restou mais que demonstrada a grave lesão e de impossível reparação que a medida ora atacada acarreta aos cofres públicos, na medida em que no caso de uma possível decisão final de improcedência o Instituto recorrente não será resarcido do que desembolsou para o fiel cumprimento de malsinada decisão interlocutória. Destarte, dada a excepcionalidade com que se deve revestir a concessão de uma tutela antecipada, a qual, no caso em tela, representa perigo de dano irreparável para os cofres públicos, restam caracterizados os requisitos para a concessão do efeito suspensivo, medida que fica, nesse passo, expressa e respeitosamente requerida. (Ação Previdenciária nº.2009.63.05.000423-0)

Ou seja, essa passagem sugere que o INSS entende que o pagamento da tutela antecipada a um potencial beneficiário pode causar “dano irreparável para os cofres públicos” caso não fosse comprovada a condição de trabalhador rural em regime de economia familiar. Entretanto o requerimento de aposentadoria, ao final do processo, foi deferido. Além disso, tal citação sugere que o acesso aos direitos previdenciários onera demasiadamente os cofres públicos.

Para abordar a diversidade dessas disputas encontradas no sistema jurídico, que de certa forma representam o Estado (SAES, 2011), também podemos citar o período anterior à criação do Estatuto do Trabalhador Rural onde fora efetivado o Serviço Social Rural - SSR<sup>9</sup>, em 1955. Barbosa (2007, p.144) diz que embora o SSR tenha inaugurado a proteção social no campo, ele foi responsável pela legalização da perspectiva patronal e não cumpriu com as demandas de educação e saúde que deveria cumprir.

Os moldes de assistência social no campo defendidos tanto pela SRB – Sociedade Rural Brasileira quanto pela Confederação Rural Brasileira - CRB, atual Confederação Nacional da Agricultura – CNA<sup>10</sup>, e que foi implementado pelo Serviço Social Rural, foram pautados na educação para a formação do trabalho e capacitação tecnológica, melhorias de infraestruturas médico-sanitárias e extensão rural, porém eram apoiados em reivindicações produtivas tradicionais desses setores patronais (BARBOSA, 2007, p.62)

O SSR teve vida curta e demonstrou a visão contrária a qualquer tipo de ação de proteção social efetiva no campo. Entretanto demonstra a heterogeneidade do Estado que assimilou ao mesmo tempo a perspectiva patronal baseada em concepções de um

---

<sup>9</sup> A Lei que determina a criação do Serviço Social Rural foi criada em 1955.

<sup>10</sup> O Decreto n. 53.516 de 31 de janeiro de 1964 reconheceu a conversão da CRB para a CNA que atuava via Sindicatos Rurais nos âmbitos municipal e estadual.

desenvolvimentismo no campo, e assumiu para si a necessidade de intervenções de assistência social no meio rural.

A disputa em torno dos tipos de políticas sociais a serem efetivas no campo, ora de recusa e ora de assimilação dos direitos de proteção social ao trabalhador, pode ser exemplificada ainda na seguinte passagem:

Uma explicação pode ser encontrada numa convergência de motivações que tem origem nos anos 60. A justificativa apresentada por Fernando Ferrari para a criação de um sistema não contributivo para os rurais centrava-se na especificidade do mundo do trabalho no campo, bem como, à grande contribuição do setor agropecuário para a construção da economia urbano-industrial do país. Também o patronato imbuído de tal espírito, recorreu ao argumento de que a legislação social se implantada da maneira como o fora para os trabalhadores urbanos, implicaria em perdas e danos irreparáveis à agropecuária nacional. O Funrural/Prorural materializou esse desejo, com um sistema de financiamento que garantiu a desoneração de encargos sociais dos patrões. (BARBOSA, 2007, p.145)

Fernando Ferrari foi um deputado federal do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB/RS que criou o projeto de lei que instituiria os direitos sociais às ações da assistência social no campo preconizados no Serviço Social Rural. Este projeto de lei nº 1.837 de 1960 foi encaminhado ao Senado e depois ao Executivo, e ali foi regulamentado como ETR em 1963. A pretensão de Fernando Ferrari nessa ocasião não era de estender os direitos urbanos aos rurais, mas sim instituir um direito adequado aos “homens do campo” (BARBOSA, 2007, p. 76).

A instituição do ETR, por intermédio do Funrural, indicou a estruturação inicial de um fundo de previdência social rural que influenciou processualmente a criação de outras institucionalidades, tais como o INPS - Instituto Nacional de Previdência Social em 1966 e o INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social em 1988. É importante destacar que o Funrural/Prorural apenas contemplavam um membro familiar, ou seja, quem podia exercer os direitos previdenciários da época eram apenas os “chefes de família”, geralmente os homens, e as mulheres, na qualidade de dependentes, tinham somente o direito à pensão no caso de falecimento do marido. Posteriormente o INPS incorporou o Funrural e com ele os CAPs (Caixas de Aposentadorias e Pensões), e desta forma foi se constituindo a categoria “regime de economia familiar” e o seu público foi sendo ampliado.

Porém, considera-se que o direito previdenciário rural foi tardio e subjugado ao trabalho urbano até 1950. Corrobora neste sentido a seguinte passagem:

O acesso dos trabalhadores rurais às relações de trabalho protegidas pelo direito previdenciário é provavelmente o vagão tardio do direito social – trabalhista brasileiro, consolidado em 1943 (CLT), mas extensivo à área rural, de forma clara e eficaz somente a partir da Constituição 1988, regulamentada pelas Leis Previdenciárias 8.212 e 8.213 de 1991. (DELGADO, 2013)

Segundo Delgado (2013) foram dois aspectos relevantes que configuraram a relação estrita entre o poder econômico e o Estado oligárquico: 1) fruto da herança da sociedade escravista, os direitos sociais e trabalhistas eram considerados um corpo estanho ao mundo agrário mesmo no século XX quando já havia sido abolida a escravidão; 2) a reivindicação dos trabalhadores rurais eram tratadas como “caso de polícia”, cabendo a palavra final sobre os direitos trabalhistas aos proprietários das terras.

O Funrural foi de fato a norma instituidora de um Programa de Assistência ao Trabalhador Rural mesmo que inaugurado sem a pretensão de instituir o direito previdenciário no Brasil. Diferentemente do ETR, o Funrural regulou que as suas normas deveriam ser aplicadas pela Administração Pública, e definiu o trabalhador rural enquanto objeto de assistência legal estatal nas relações do trabalho assalariado e em regime de economia familiar.

É a partir do Funrural que o regime de economia familiar passa a ser entendido enquanto um trabalho dos membros da família que é indispensável para a própria subsistência da mesma e que é exercido em condições de mútua dependência e colaboração. Segundo Delgado (2013) a esmagadora maioria dos benefícios se enquadrou no regime de economia familiar porque o assalariamento era, desde então, uma parcela residual da População Economicamente Ativa no campo. Ele fica vigente até a criação da Constituição de 1988, quando foi normatizada a Previdência Rural, e até então permitiu o acesso de cerca de quatro milhões de beneficiários a meio salário mínimo em casos de incapacidade para o trabalho (DELGADO, 2013).

No decorrer desses anos, as legislações que mediaram a relação capital-trabalho e que se colocaram sob a obrigação do Estado influenciaram fortemente a criação de novos campos de possibilidades de lutas por direitos. Para Lygia Sigaud (1994, p.140-145) a criação do ETR também implicou em alterações na relação entre trabalhadores rurais e patrões, pois os primeiros poderiam acessar a justiça para questionar a autoridade dos segundos.

A partir da promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, os dirigentes sindicais passam a investir na resolução jurídica dos conflitos. Para tanto, se fazem assessorar por advogados especialistas em Direito do Trabalho e começam a desenvolver um trabalho pedagógico junto aos trabalhadores, através de reuniões nos sindicatos, no sentido de divulgar os direitos trabalhistas. (SIGAUD, 1994, p.142).

Na medida em que o Estado vai se tornando o principal mediador na garantia da proteção social aos trabalhadores rurais frente aos avanços do capitalismo no campo e o principal ator na intervenção contra as desigualdades entre os trabalhadores do campo e os da cidade, o ETR mostrou-se como um marco jurídico pois normatizou a transferência da resolução dos conflitos do âmbito privativo das fazendas para a esfera pública de resoluções jurídicas.

Trata-se de um salto qualitativo da ordem de resolução de conflitos e assimilação das demandas sociais por parte do Estado, mesmo que muitos desses direitos tenham sido assimilados durante os governos da ditadura, como por exemplo, a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social durante o governo de Geisel (1974-1979), é possível afirmar que o Estado foi se tornando o principal mediador dos direitos do trabalho e dos direitos sociais.

É com a criação deste ministério que é mencionada pela primeira vez a universalização das políticas de assistência e previdência sociais, de modo que o governo buscou incluir segmentos trabalhistas que haviam ficado “fora” do mundo do trabalho em 1930 com a Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT<sup>11</sup>:

No limite, o novo ministério estabelecia com seu objetivo a universalização da proteção social garantida pelo Estado, expandindo o escopo dos direitos sociais sob responsabilidade pública e desvinculando-os do “mundo do trabalho”. (GOMES, 2002, p.61)

Há de se notar que a instituição deste ministério durante o governo Geisel confronta-se com os preceitos trabalhistas criados na era Vargas uma vez que durante o Estado Novo (1937-1945) os direitos trabalhistas eram aqueles que davam condições de acesso à previdência social a partir da instituição da Carteira de Trabalho em 1932. Naquele contexto foram sendo pulverizadas as ideias de que o trabalho era o símbolo de justiça social e que apenas o exercício dos direitos sociais constituiria a cidadania plena.

---

<sup>11</sup> A Consolidação das Leis Trabalhistas fora implementada no dia 1º de maio de 1943 no Governo Vargas. Embora ela não contemplasse o mundo rural, ela foi tida como a bíblia do trabalhador (GOMES, 2002, p.39)

Entretanto, a criação de todas essas institucionalidades foram contribuindo com a ampliação da consciência dos sujeitos por impulsionar a coesão da identidade “trabalhadores rurais”, assim como ampliou a informação dos direitos dos sujeitos envolvidos. A influência na consciência da identidade e dos direitos dos trabalhadores que as legislações impulsionaram também ficarão evidentes adiante quando tratarmos da relação sociedade e Estado desencadeada pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT n.º 68 no texto constitucional.

Por fim, é válido dizer que o atual regime previdenciário ampliou consideravelmente o número de beneficiários do sistema e gerou uma série de desdobramentos para o sistema previdenciário brasileiro sob a ótica redistributiva, que veremos no próximo subitem deste capítulo. Entretanto, os avanços das institucionalidades não são suficientes para o livre exercício dos direitos sociais, pois são necessárias outras organizações sociais para que as regulações sejam executadas e exercitadas pelas populações, principalmente na análise da relação dos quilombos com a previdência social. No seguinte subitem iremos evidenciar como a previdência social rural está institucionalizada na atualidade, principalmente a partir do diálogo com a legislação e com as problemáticas encontradas no trabalho de campo.

Longe de esgotar todas as disputas e conquistas que constituíram a previdência social rural no Brasil e sem a pretensão de envolver todas as pesquisas que abarcam essas trajetórias, esta breve análise buscou evidenciar que os direitos sociais não foram doados pelo Estado, mas sim foram construídos por processos de organização social a partir de heterogeneidades do Estado. Existem processos de influências recíprocas da sociedade no Estado e vice versa, e procuramos evidenciar as contradições da existência de uma política pública como resposta aos avanços do sistema capitalistas. Este quadro conflitivo buscou evidenciar as permanentes disputas e necessidades organizativas que os trabalhadores rurais enfrentam na atualidade para que possam gozar dos seus direitos sociais.

Buscamos mostrar evidências de como a categoria “economia familiar” é fruto de disputas políticas entre os atores institucionais, pois tal conceituação incide diretamente nos tipos de políticas que serão executadas pelo Estado, mas, sobretudo, procuramos demonstrar que esta não é uma categoria estanque, pois embora seja essa conceituação a que mais envolveu beneficiários, ainda tem dificuldades de atender os quilombolas, como veremos a seguir a partir da discussão sobre a previdência rural na

atualidade. De acordo com as análises desse trabalho, atualmente no Vale do Ribeira, os quilombolas, para acessarem o direito à aposentadoria por idade, demoram em média 3 anos, considerado muito mais tempo se comparado à via administrativa.

Procuramos elucidar que o fato de a institucionalidade da seguridade social com centralidade no Estado ter sido construída em consonância com o processo de robustecimento do capitalismo, pode indicar que as populações demandantes devem disputar permanentemente seus direitos sociais, que tornaram-se imprescindíveis para a existência dessas populações, sobretudo em situações de incapacidade para o trabalho.

## **1.1 A PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL NA ATUALIDADE E SUAS FORMAS DE RECOLHIMENTO**

A Seguridade Social que abrange a Previdência Rural foi institucionalizada em 1988. Este sistema de proteção social, segundo Delgado e Theodoro (2003), foi descrito como resgate da dívida social, quer seja pelo seu caráter de erradicação da pobreza ou pelas mazelas intrínsecas ao modelo capitalista de produção.

O processo de construção da Assembleia Nacional Constituinte foi iniciado com as eleições de 1986 e foi amplamente influenciado pelos movimentos sociais, por diversos setores sociais e por diferentes forças políticas e sociais, porém todos inseridos num contexto de redemocratização que buscava a transformação da realidade social com centralidade na garantia dos direitos dos cidadãos. Diante da diversidade de sujeitos envolvidos com seus diferentes interesses, a criação da chamada “Constituição Cidadã”<sup>12</sup> evidencia importantes pautas sociais, tais como as reivindicações por terra, emprego, habitação, saúde, transporte, educação, previdência social, etc, e aponta para a universalização desses acessos. Ela trouxe importantes avanços institucionais e legais que garantiam novos direitos individuais e coletivos às populações marginalizadas (SILVA, 2001, p.30).

O texto constitucional sobre a seguridade social menciona o seu caráter universal, equivalência entre o público rural e urbano, entre outros fatores:

---

<sup>12</sup> José Murilo de Carvalho (2012, p.199) utiliza esse nome, também utilizado por outros autores, pois diz que esta foi a Constituição mais liberal e democrática que o país já teve.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Constituição Federal, 1988)

A inovação de 1988 é incluir o regime de economia familiar no sistema de seguridade social como resultado das pautas sociais e suas assimilações nas regulamentações normativas construídas ao longo da trajetória da seguridade social no Brasil conforme observamos brevemente na parte anterior.

A partir da criação das legislações 8.212 e 8.213 em 1991, que regulamentaram a Constituição de 1988, os trabalhadores rurais foram categorizados como sujeitos dos direitos previdenciários e chamados de segurados especiais. Eles podem acessar seus direitos diante das seguintes situações de risco: invalidez, idade avançada, viuvez, doença, maternidade, reclusão, acidente, e aposentadoria. Para acessarem o benefício mínimo de um salário mínimo, os trabalhadores rurais devem comprovar tempos variados<sup>13</sup> de trabalho em regime de economia familiar.

Incluído no sistema de seguridade social, de forma ampla, e por via de consequência na Previdência Social, na condição de segurado especial, o trabalhador rural gozaria de todas as garantias dos demais segurados – acesso a todos os benefícios do Regime Geral, piso de benefício no Salário Mínimo (Art. 201 § 2º), idade de aposentadoria reduzida para 60 e 55 anos, respectivamente, homens e mulheres (Art. 201, § 7, II). As leis regulamentares posteriores estabeleceram critérios específicos para comprovação da relação de trabalho, contagem de tempo de trabalho, forma de contribuição etc.

---

<sup>13</sup> Esse tempo varia de acordo com o tempo exigido de carência de cada direito previdenciário segundo as leis regulamentadoras. Por exemplo, à maternidade deverá comprovar dez meses de trabalho rural em regime de economia familiar no período imediatamente anterior ao requerimento, mesmo que de forma descontínua. As formas de comprovação também podem variar desde que sejam provas de fé pública.

A redação atual do regime de economia familiar, prevista na Lei 11.718/2008, e do conceito do “segurado especial”, avança no sentido de torná-la mais adequada à pluralidade de situações que caracteriza a agricultura familiar brasileira e à própria evolução de legislação agrária que amplia o(s) conceito(s) de agricultura familiar, tais como “propriedade familiar”, “pequena propriedade” e “agricultor familiar”, com seus respectivos critérios legais, que ficam abrangidos no “regime de economia familiar”. A legislação busca, entretanto, um resgate contemporâneo das relações de trabalho em regime de economia familiar, conforme pode ser observado em seu texto

Como segurado especial: à pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros a título de mútua colaboração, na condição de:

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade

1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; ou

2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida;

b) pescador artesanal ou a este assemelhado, que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e

c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas *a* e *b* deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

§ 1º Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes.

§ 2º Todo aquele que exercer, concomitantemente, mais de uma atividade remunerada sujeita ao Regime Geral de Previdência Social é obrigatoriamente filiado em relação a cada uma delas.

§ 3º - Revogado

§ 4º O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS que estiver exercendo ou que voltar a exercer atividade abrangida por este Regime é segurado obrigatório em relação a essa atividade, ficando sujeito às contribuições

de que trata esta Lei, para fins de custeio da Seguridade Social.

§ 5º O dirigente sindical mantém, durante o exercício do mandato eletivo, o mesmo enquadramento no Regime Geral de Previdência Social - RGPS de antes da investidura.

§ 6º Aplica-se o disposto na alínea g do inciso I do *caput* ao ocupante de cargo de Ministro de Estado, de Secretário Estadual, Distrital ou Municipal, sem vínculo efetivo com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, ainda que em regime especial, e fundações

§ 7º Para serem considerados segurados especiais, o cônjuge ou companheiro e os filhos maiores de 16 (dezesseis) anos ou os a estes equiparados deverão ter participação ativa nas atividades rurais do grupo familiar.

§ 8º O grupo familiar poderá utilizar-se de empregados contratados por prazo determinado ou trabalhador de que trata a alínea g do inciso V do caput deste artigo, à razão de no máximo 120 (cento e vinte) pessoas por dia no ano civil, em períodos corridos ou intercalados ou, ainda, por tempo equivalente em horas de trabalho, não sendo computado nesse prazo o período de afastamento em decorrência da percepção de auxílio-doença. (Art. 12 da Lei 8.212 de julho de 1991)

O sistema previdenciário atual, que inclui a regra do segurado especial rural, é considerado inovador uma vez que se aproxima do modelo “beveridgeano” e se afasta do modelo “bismarckiano clássico”. O modelo brasileiro de previdência social se aproxima mais do modelo criado por William Beveridge que prioriza o tempo de trabalho ao invés do tempo de contribuição financeira individual para acessar a Previdência (DELGADO, 2007, p.09). Oliveira e Fleury (1985, p.177) indicam que as medidas de proteção social no Brasil associadas ao modelo beveridgeano de estrutura e financiamento, comportam um modelo ampliado e generoso de proteção.

No Brasil, existe uma mescla desses dois paradigmas de proteção em que há contribuição prévia, mas esta pode se dar de maneira direta e indireta, ou ainda de forma não contributiva. A contribuição indireta, supostamente feita pelos segurados especiais, significa que o recolhimento à previdência será feito no ato da compra e venda de produtos e insumos com a utilização do talão/bloco de notas ou notas fiscais. Esse resgate fica sob a responsabilidade do comprador, leia-se atravessador ou de algum comprador com personalidade jurídica, ou seja, os consumidores diretos ficam excluídos desse recolhimento. Entretanto o exercício dos direitos previdenciários

adotados no atual sistema instaurado em 1991 não exclui os trabalhadores da agricultura de subsistência e nem aqueles que vendem apenas pequenos excedentes (DELGADO, 2007, p.10-11).

A arrecadação da contribuição indireta é somada à contribuição direta dos trabalhadores urbanos formalizados recolhida na fonte de pagamento e juntas realizam o principal fundo previdenciário numa forma de solidariedade mútua.

A previdência rural, tal como está estruturada atualmente, pode ser considerada como um direito redistributivo que se baseia num sistema de repartição dos trabalhadores ativos, sob a forma de contribuição compulsória e direta, para com os trabalhadores inativos e os segurados especiais, que contribuem indiretamente. Sob este aspecto, Barbosa (2007, p.134) aponta que “*o financiamento do sistema oriundo de um mix contributivo que envolve taxação de produtos, repasses urbanos e do caixa geral da União, criou um efeito redistributivo de renda.*” Essas diversas fontes que compõem o fundo previdenciário advindas dos empregadores, dos trabalhadores rurais e urbanos ativos, de particulares e do Estado já indicam inicialmente um caráter redistributivo, uma vez que esse fundo gerado pelos trabalhadores ativos paga os trabalhadores inativos do mesmo período.

O Ministério da Previdência Social – MPS regula sob as formas de recolhimento das receitas para o seu fundo que no caso do trabalhador rural segue as seguintes regras:

**Tabela 1 - Anuário Estatístico da Previdência Social de 2014**

Produtor rural pessoa jurídica	<p>– 2,5% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção rural.</p> <p>– 0,1% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção rural, para financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho.</p>
Agroindústria, exceto sociedades cooperativas e às agroindústrias de piscicultura, carcinicultura, suinocultura e	<p>–2,5% sobre o valor da receita bruta proveniente da comercialização da produção.</p> <p>– 0,1% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção, para financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho.</p>

avicultura	
Produtor rural pessoa física e Segurado Especial	<p>– 2% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção rural.</p> <p>– 0,1% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção rural, para financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho.</p>

Fonte: <http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=575>

Em comparação com trabalhador urbano, onde a alíquota de recolhimento pode chegar até 22% sobre o salário, fica evidente a discrepância das contribuições entre este e o trabalhador rural ao fundo do seguro social. Isso pode consequentemente indicar maiores exigências das agências previdenciárias, por exemplo, no montante de documentações comprobatórias e no processo das entrevistas, e consequentemente dificultar o exercício dos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais.

Cunha (2008) destaca que a confusão em relação à contribuição indireta dos trabalhadores rurais fez com que o trabalhador rural fosse incluído tão tarde no amplo sistema de seguridade social atual. A forma de contribuição indireta também é um dos elementos que responsabilizaria o trabalhador rural em regime de economia familiar pelo déficit previdenciário<sup>14</sup>.

Corrobora nesse sentido a seguinte passagem:

A Constituição Federal de 1988, após criar formas de arrecadação por meio de benefícios contributivos e não contributivos, impôs ao Estado a responsabilidade de arcar com as despesas oriundas dos pagamentos previdenciários dos trabalhadores rurais (beneficiários não contribuintes). Ocorre que, distintamente do quanto disciplinado em lei, o governo não seguiu o regramento acima, pois impôs aos contribuintes urbanos a responsabilidade por arcar com as despesas advindas dos trabalhadores rurais (Art. 194 da Constituição Federal de 1988). O resultado desta circunstância é um possível “rombo” nas contas da previdência. (BARROS, 2012)

Segundo Lobregatte (2011), volta e meia a previdência social declara haver um “rombo” no sistema, e exemplifica dizendo que o seu déficit teria alcançado a casa de

---

<sup>14</sup> No tocante a esta estruturação de caráter solidário entre os trabalhadores ativos e inativos, e de urbanos para com os rurais, vale ressaltar que a previdência social passou por muitas reformas e muitas vezes, até hoje, é o centro de debates pelas preocupações acerca da sua sustentabilidade e pela crescente expectativa de vida brasileira. O Fórum Nacional de Previdência Social, realizado por meio do Decreto 6.019 de 22 de janeiro de 2007 tinha essas principais preocupações, e devido a esses fatores não foi mencionada a importância da ampliação social do atual sistema.

R\$ 50 bilhões entre 1978 a 2010. Baseada em outros autores, Lobregatte (2011) destaca que esses déficits na previdência são gerados pelo “desvio” desse fundo para pagamentos da dívida pública, para o pagamento de obras, por exemplo, para a construção da ponte Rio-Niterói, Transamazônica, dentre outras grandes obras realizadas no passado. Esse “rombo” também seria gerado pela falta de arrecadações fiscais onde o Estado, ao não cobrar devidamente suas dívidas, retira da previdência os recursos para beneficiar entes públicos e privados, dentre os quais, times de futebol, entidades assistenciais, empresas inscritas no Simples, dentre outros. Deste modo a mesma autora indica que o fundo previdenciário nem sempre é destinado a realizar aquilo que originalmente o criou, ou seja, arcar com os custos da assistência social e da saúde e a própria previdência e comumente é utilizado para criar o superávit primário e para atender imposições dos organismos internacionais, tais como o inicialmente chamado de Fundo Social de Emergência, infra-estruturas para a Copa de 2014 e Olimpíadas de 2016. Ou seja, os trabalhadores rurais não são os responsáveis pelo suposto déficit previdenciário.

Corrobora neste sentido que: “*Atualmente, para utilizar-se deste mecanismo o governo fundou a Desvinculação da Receita da União (DRU) com o objetivo de retirar parte do valor destinado à seguridade social e repassar para o orçamento fiscal*” (SALVADOR, 2010 apud LOBREGATTE, 2011).

Longe de sanar as questões que envolvem o suposto déficit previdenciário, vale destacar também as suas formas de arrecadação. O Regime Geral da Previdência Social – RGPS informa que os recursos destinados à manutenção do INSS poderão ser complementados pela União por meio da utilização do seu orçamento fiscal (KERTZMAN, 2011). Entretanto foram analisados os Dados Gerais da Aposentadoria Rural<sup>15</sup> durante o período de análise dessa pesquisa, de 2002 até quando os dados estão disponibilizados, ou seja até 2012, e não foi encontrada nenhuma intervenção de EPU – Encargos Previdenciários da União para o pagamento dos benefícios rurais. Ou seja, o sistema atual, conforme está estruturado, paga a si próprio e não causa déficits públicos pelo menos neste período analisado e no que atine aos pagamentos de benefícios previdenciários aos rurais ou segurados especiais.

---

<sup>15</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.previdencia.gov.br/estatisticas/>>. Acessado em 14 de mai. de 2014 as 11h37.

Mesmo que o período analisado nesta pesquisa não tenha encontrado o dispêndio de recursos do EPU para o pagamento dos benefícios previdenciários rurais, faz-se necessário discutir minimamente sobre a questão do déficit previdenciário recair sobremaneira às custas do trabalhador rural. A ampliação e a própria manutenção do sistema previdenciário rural são comumente atacadas, pois essa cobertura geraria prejuízos aos fundos previdenciários.

De acordo com Delgado (1999) num estudo realizado para a CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, o subsistema da previdência rural teria apresentado situação deficitária em 1992, ou seja, exatamente no período que ele chamou de “pós-universalização”, porém conforme adverte o mesmo pesquisador, a situação de desequilíbrio previdenciário deve ser encarada com mais naturalidade do que o seu equilíbrio. Isto porque a previdência, na sua estrutura atual, cumpre com a sua premissa de redistribuição de renda e consequentemente impulsiona o combate à pobreza no meio rural, ou seja, o déficit previdenciário é estrutural devido a sua natureza universalizante e redistributiva. Alinhamos com o pensamento de Delgado que ressalta que o déficit não é uma debilidade em si, uma vez que o sistema previdenciário rural nunca se baseou em autossuficiência.

Ao contrário, o seu “déficit” estrutural é o custo social da política de universalização cujos benefícios sociais já foram descritos neste trabalho. Por outro lado, esse custo pode ser minimizado visto que ainda há muita ineficiência na máquina arrecadatória, principalmente sobre as contribuições incidentes sobre a comercialização agropecuária que ainda revelam alto grau de evasão fiscal. Por ser turno, o potencial arrecadatório dos trabalhadores do setor formal e dos agricultores em regime de economia familiar continua baixo. A mudança viável na contribuição desses últimos, agricultores em regime de economia familiar, provavelmente seria a de instituí-la como contribuição simbólica geral, sem pretensão de se alcançar equilíbrio orçamentário por esta via. Finalmente, o financiamento do déficit estrutural deve estar explicitamente remetido às contribuições para-fiscais específicas do “Orçamento da Seguridade”, que se destinam a suprir deficiências do sistema previdenciário e financiar programas sociais explícitos de combate à pobreza. (Contribuição sobre o Faturamento, Contribuição sobre o lucro das empresas, etc.). (DELGADO, 2009, p.19-20)

Conforme reza o art. 194 da CF/88, os principais objetivos da arrecadação para formação de fundos para a seguridade social são relacionados à manutenção dos seus princípios que são: a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade, a seletividade e a distributividade na prestação dos benefícios que, somados, apontam para a redistribuição de renda.

Em relação à distribuição de renda apontada pelo atual sistema previdenciário, Guilherme Delgado (2007) apresenta um gráfico que traz a hipótese de não acesso à previdência social dos idosos e, nesse caso, a pobreza dessa população seria crescente a partir dos sessenta anos e atingiria 70% da totalidade desse público. No Brasil, com o acesso à previdência social, a pobreza, a partir dos sessenta anos, é continuamente decrescente até os oitenta anos e chega a um índice de cerca de 10% do público idoso. Esta análise faz sentido quando é comparada ao percentual de pobreza total de idosos em alguns países. Por exemplo, os maiores índices de pobreza estão na Grécia com quase 30% e com o México que atinge quase 35% de pauperismo da população idosa; os menores índices estão no Canadá e na Suécia que não atingem 5% de pobreza dos idosos. Por outro lado, em países considerados desenvolvidos, tais como Noruega e Reino Unido, os índices de pobreza da população idosa são, respectivamente, quase 20% e pouco mais de 10%. O acesso à previdência social garante a diminuição da pobreza dos aposentados e reporta, com esses dados, que o Brasil ocupa situação equivalente aos países considerados desenvolvidos e com maior distribuição de renda.

Outra pesquisa de Edvaldo Duarte Barbosa e Rogério Nogamine Costanzi (2009) também aponta a redistribuição de renda da previdência social, mas com base no PIB – Produto Interno Bruto dos municípios. Observaram que existe distribuição de renda dos municípios mais ricos em relação aos mais pobres ao compararem a arrecadação e as despesas com os benefícios previdenciários entre as cidades. Identificaram que nos locais onde o Produto Interno Bruto - PIB municipal é baixo, o pagamento dos benefícios é superior ao montante arrecadado com as receitas. Nessa relação, os municípios de PIB considerados elevados, o valor arrecadado é maior que o pagamento de benefícios previdenciários e indica um primeiro impacto redistributivo.

A mesma pesquisa mostra que entre os 10 municípios mais ricos a arrecadação gira em torno de 15 bilhões e corresponde a cerca de 1% do PIB desses municípios, em relação aos 10 mais pobres os benefícios pagos giram em torno de 3,6 bilhões e correspondem a 17% do PIB desses municípios. Informam que, segundo dados da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2007, a Previdência Social retirou 22,2 milhões de pessoas da linha da pobreza. Por fim, a mesma pesquisa compara os montantes destinados aos pagamentos de benefícios da Previdência Social com o FPM – Fundo de Participação dos Municípios, este muitas vezes é a principal fonte de recursos municipais. Em 2006 e em 2008 o repasse da Previdência Social foi

maior que os repasses do FPM em 60% dos municípios da totalidade do território nacional.

Dado esse resultado, a Previdência Social distribui mais renda entre as cidades com alto PIB per capita para aquelas com baixo PIB per capita, do que de grandes cidades para pequenos municípios (em termos de população) embora esse último efeito também exista (de cidades com mais de 100 mil habitantes para aquelas com uma população até 100 mil habitantes). (BARBOSA; COSTANZI, 2009)

Esses fatores ocasionam importantes impactos nas economias dos pequenos municípios no setor de serviços, comércios e no próprio desenvolvimento da agricultura (DELGADO, 2000; BRUMER, 2002; BARBOSA, 2007) e apontam para o seu caráter redistributivo, assim como demonstra a importância desse acesso para minimizar as desigualdades sociais e promover a integração social pela via econômica.

Embora a Previdência Social possa ser considerada uma extensão de outros direitos tidos como mais importantes, tais como a reforma agrária, as condições trabalhistas, as questões salariais etc., o exercício desse direito tem garantido também a permanência dos trabalhadores rurais na terra ao servir de subsídio e seguro agrícola no campo (DELGADO, 2002). Ela é ainda considerada um instrumento que aponta para equidades sociais, pois atende majoritariamente as mulheres rurais (BARBOSA, 2003, p.134).

A partir de uma avaliação de quinze anos da Previdência Rural observou-se: “[...] proteção contra a indigência e a pobreza, melhoria nos índices de igualdade de rendimentos, elevação no grau de proteção a idosos, mulheres e às famílias em geral” (DELGADO, 2007a, p.11).

Diante disso, entende-se que o texto constitucional que apontou para a universalização do acesso ao direito previdenciário rural, segundo Delgado (2003), foi descrito como resgate da dívida social, numa relação mútua de demandas sociais e assimilação do Estado frente às mesmas.

Dada a constituição histórica da previdência social e a sua importância, o próximo capítulo evidencia o público em questão neste trabalho, ou seja, os quilombolas, a partir de debates em torno da conceituação no âmbito jurídico e sociológico, advindo sobretudo a partir do ADCT nº 68 na Constituição de 1988.

## CAPÍTULO 2

### 2. O ESTATUTO SOCIAL E SOCIOLOGICO DO QUILOMBO

Para a feitura desse capítulo foi realizada uma revisão bibliográfica para recuperar a trajetória da terminologia “quilombo”, de modo a nos aproximar da conceituação da maneira mais condizente com a realidade desse público e das suas especificidades. O processo de construção da conceituação do termo quilombo é um campo de disputas históricas e atualmente sofre de intensa contestação. Por conseguinte, é ainda um pleito para a reflexão científica e jurídica.

Para nos aproximarmos desses debates, além das análises bibliográficas, dialogamos com uma entrevista realizada para esta pesquisa de mestrado com uma quilombola que trabalha no INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária de Brasília e que executa a regularização fundiária em nível nacional. Givânia Maria da Silva<sup>16</sup> é Coordenadora Geral de Regularização de Territórios Quilombolas, vinculada à Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária que é submetida à Superintendência Nacional do INCRA. Essa entrevista serviu de eixo orientador do primeiro item desse capítulo que apresenta a trajetória das lutas quilombolas ao longo da história no Brasil mesmo que sucintamente, de modo a evidenciar que os direitos não são concessões sociais, mas são reflexos de conquistas das lutas sociais, de modo a referenciar a mesma esteira analítica desenvolvida no primeiro capítulo desse trabalho acerca da previdência social.

Chamamos de “estatuto social” quilombola os processos construídos coletivamente pelos atores sociais que incidiram na institucionalidade dessas demandas, e de “estatuto sociológico” às conformações científicas do termo “quilombo”.

A assimilação da terminologia “remanescentes de quilombos” pela Constituição Federal de 1988 remete ao processo de formação da sociedade brasileira, mas foi principalmente no período imediato pós-Constituição que a conceituação “quilombo” tornou-se um termo em disputa, uma vez que a legislação não definiu quem seriam esses sujeitos de direito referenciados no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT nº 68.

---

<sup>16</sup> A transcrição dessa entrevista está no Anexo I.

Diante do impasse de quem seriam esses sujeitos de direito citados pela ADCT nº 68, a conceituação do quilombo deparou-se com uma confusão de ordem analítica e prática mediada pelas diferentes representações sociais, pelas forças em disputas no interior do Estado, pelo campo jurídico e pela academia. A definição do termo se confunde e se entrelaça com as normativas históricas do campo jurídico e com as representações sociais que beiram o folclore acerca dos quilombos.

Segundo Ilka Boaventura Leite (2000) a terminologia quilombo é utilizada sistematicamente desde o período colonial, mas seu significado oscilou ao longo do tempo. Em um artigo que trata do tema, a autora fez um trabalho de construir historicamente as classificações sociais que remetiam ao termo quilombo e relata que durante o período colonial o “negro”, o “preto”, os “africanos” e seus descendentes eram tratados como sujeitos a-históricos e lhes foram negados sua condição de humanidade.

Em 1740 o Conselho Ultramarino Português definiu que os quilombos no Brasil eram constituídos por quaisquer habitações de negros fugidos em bandos com mais de cinco pessoas, mesmo que nos locais não fossem encontrados ranchos e pilões (LEITE, 2000, p.336). Estes fundamentos definidos ainda durante o período colonial engessaram as posteriores institucionalidades ao longo do tempo.

Essas definições são influenciadas por aparatos simbólicos, como como as representações populares e moldados, sobretudo, pelo campo jurídico-político, conforme evidenciado na seguinte passagem:

Na tradição popular no Brasil há muitas variações no significado da palavra quilombo, ora associado a um lugar: - quilombo era um estabelecimento singular-, ora a um povo que vive neste lugar; - as várias etnias que o compõe-, ou a manifestações populares, -festas de rua-, ou ao local de uma prática condenada pela sociedade; -lugar público onde se instala uma casa de prostitutas-, ou a um conflito: uma -grande confusão-, ou a uma relação social: -uma união-; ou ainda a um sistema econômico: - localização fronteiriça, com relevo e condições climáticas comuns na maioria dos casos. A vastidão de significados, como concluem vários estudiosos da questão, favorece o seu uso para expressar uma grande quantidade de experiências, um verdadeiro aparato simbólico a representar tudo o que diz respeito à história das amérias. A conquista da América não produziu uma única história; produziu, sim, “árvore de histórias”. Os negros estavam inseridos no movimento colonial de “descobrir, resgatar, povoar e governar – só que como povos dominados” (LEITE, 2000, p.337).

Em 1850, no mesmo ano da criação da Lei de Terras do Brasil foi proibido o tráfico de escravos da África com a Lei Eusébio de Queiroz. A Lei de Terras vinculou o

direito da propriedade da terra à aquisição da mesma em espécie. Isso significa que, alguns anos depois, com a criação da Lei dos Sexagenários em 1885 e da Lei Áurea em 1888, os negros, até então escravizados, não poderiam adquirir terras a não ser por meio da compra em dinheiro, caso praticamente impossível mediante sua condição do trabalhador escravo, raras algumas exceções quando os negros já eram livres. A Lei Áurea não adotou nenhuma medida compensatória a favor dos antigos escravos com a finalidade de retirar preconceitos da condição de “seres inferiores” imposta historicamente (CNBB, 2013, p.17).

Essa situação pode ser equiparada à condição de “invisibilidade” apontada pela entrevistada Givânia, que ressaltou que condição foi imposta historicamente aos negros. Essa relação dúbia e contraditória que se estende desde os primórdios do Brasil e atinge os dias atuais pode indicar a dificuldade do exercício dos direitos sociais apontado como uma hipótese possível pela entrevistada que chamou essa situação de “racismo institucional”.

Corroborando com o chamado “racismo institucional” intermediado pela condição imposta de invisibilidade, Leite (2000) aponta que após a Abolição da Escravatura em 1888 os negros foram totalmente desqualificados e os seus lugares foram totalmente abandonados pelo poder público. Diz ainda que:

O usufruto, a posse e a propriedade dos recursos naturais tornaram-se, ao longo do processo de formação social brasileira, cada vez mais, moeda de troca, configurando um sistema disfarçadamente hierarquizado pela cor da pele e onde a cor passou a instruir níveis de acesso (principalmente à escola e à compreensão do valor da terra), passou mesmo a ser valor embutido no negócio. Processos de expropriação reforçaram a desigualdade destes negócios, de modo a ser possível hoje identificar nitidamente quem foram os ganhadores e perdedores e quem, ao longo desse processo, exerceu e controlou as regras de que tem o direito de se apropriar. (LEITE, 2000, p. 335)

Alfredo Wagner Berno de Almeida (1996) também caminha nesse sentido no artigo intitulado “Quilombos: semantologia face a novas identidades”. Neste artigo é discutido como o conceito quilombo na atualidade sofreu de influências das definições jurídico-formal denominadas por ele como “historicamente cristalizadas”. Essa cristalização histórica estaria alicerçada nas institucionalidades e tem base em cinco

categorias a saber: 1) fuga; 2) quantidade mínima de “fugidos” definida com exatidão; 3) localização marcada por isolamento relativo, isto é, em “parte despovoada”; 4) moradia consolidada ou não; 5) capacidade de consumo traduzida pelos “pilões” ou pela reprodução simples que explicitaria uma condição de marginal aos circuitos de mercado. (ALMEIDA, 1996, p.39).

Sob essas bases, o autor observa que as institucionalidades que mencionavam os negros desde o período do Brasil Colônia eram normatizações de caráter repressivo, ou seja, de punição em casos de fuga ou revolta, de legitimação das ações dos capitães-donatários, de justificativa para a morte, caso houvesse deserção dos escravos perante o patrão, entre outras situações. A perseguição discriminatória dos escravos mediadas pelas institucionalidades, junto da invisibilidade dos negros no período pós-abolição, sofreram indicativas de reversão deste passado somente em 1988 com o advento da ADCT nº 68 (ALMEIDA, 1996, p.43).

Essas institucionalidades que foram se transformando em cristalizações jurídicas incidiram também na incipiente sociologia e antropologia brasileiras a partir de obras literárias que vão desde Euclides da Cunha, passam por José Lins do Rego, por Guimarães Rosa e Graciliano Ramos, e chegam até Jorge Amado (ALMEIDA, 2010, p.20). Estes e outros autores, imersos num projeto de construção de identidade nacional, faziam interpretações positivas da miscigenação baseadas numa teoria evolucionista, como se a miscigenação significasse um fator de mudança *me si*. Em outro artigo (ALMEIDA, 1999, p.80) menciona que a raça não é um fator biológico, mas sim uma categoria socialmente construída. Em relação aos pensamentos e construções sociais realizados antes do advento da ADCT, Almeida conclui:

Assim, todos os que pensaram a questão dos quilombos, mesmo que através dos movimentos abolicionistas – e os abolicionistas eram racistas -, ainda trabalhavam com os paradigmas de raça inferior e raça superior, incluindo-se o próprio Nina Rodrigues. [...] Se nós cotejarmos com a definição do Conselho Ultramarino de 1740 este argumento de “sobrevivência” seria uma variação daquela ideia de quilombo como não civilizado e como barbarismo. Essa forma de definir que passava pela oposição entre “selvagem e civilizado” é reproduzida por estes autores e eles tratavam os componentes indicativos desta situação como uma mera “sobrevivência”. (ALMEIDA, 1999, p. 76)

Leite (2000, p.333) sugere que as lutas sociais históricas dos negros que envolvem os quilombolas, também influenciaram nas institucionalidades, e a partir disso evidencia três importantes momentos a saber: 1) o período de colonização

enquanto processo de resistência dos africanos frente ao escravismo; 2) a Frente Negra Brasileira - FNB entre as décadas de 1930 e 1940; e 3) o ressurgimento da temática trazido pela organização do MNU em 1970.

A FNB, criada em 1931, nasce com o objetivo de combater o racismo no país, assim como se posicionava contra as teorias evolucionistas e questionava o mito da democracia racial já vigente na Primeira República (LEITE, 2000, p.348). A FNB entendia que o quilombo era potencialmente a base unificadora das lutas negras e que os grupos negros rurais eram fechados em si mesmos, harmônicos, livres de conflitos, coesos e culturalmente isolados (LEITE, 2000, p.349).

Esses aspectos contribuíram com a construção de uma visão idealizada dessas populações que perduraram até os dias atuais, haja vista a utilização do termo “remanescente” inserido na ADCT n.68 que sugere um gradual desaparecimento, ou um resíduo social, ou até mesmo a inexistência dessas populações na contemporaneidade.

Tanto as discussões militantes, quanto às de referência sociológica iniciadas nesse período no Brasil sugestionam que o quilombo era refletido com base numa visão de reparação do passado mas, todavia, não relacionavam essa reparação ao direito da propriedade.

José Maurício Arruti (2005, p.71-78) também faz menção a três períodos importantes de resistência dos quilombolas: a) *Resistência Cultural* (até 1900) – a partir da análise dos estudos feitos por Nina Rodrigues e Arthur Ramos, os quilombos eram remetidos enquanto sinônimo de resistência cultural e de busca africanista, à exemplo e com base fundamental no Quilombo de Palmares, ou seja, ao mesmo tempo em que havia rebeldia contra os padrões de vida impostos pela sociedade oficial, havia a busca pela restauração dos valores africanos antigos; b) *Resistência política e cultural* (1930-1950) - com base nos estudos de Edison Carneiro, Astrogildo Pereira, Darcy Ribeiro, Décio Freitas e Clóvis Moura, o quilombo é tratado como metáfora política e os estudos sociológicos, ainda incipientes no Brasil, baseavam-se na busca da compreensão de como as classes populares se comportavam frente à ordem dominante. Nesse período a base de referência africana, embora ainda fosse muito presente, começa a diminuir. Em suma os quilombos eram identificados por sua resistência cultural em sua forma potencialmente socialista e revolucionária, com base nas leituras marxista e leninista de

análise classista; c) *Reapropriação do Movimento Negro* (1970-1980)<sup>17</sup> - aqui preserva-se o caráter revolucionário e comunista do quilombo, onde o entendimento das populações negras era assimilado por sinônimos de resistência física e cultural em que não eram compostas apenas por negros foragidos, mas sim por todos aqueles não tolerados pela classe dominante numa união livre, fraterna, religiosa, solidária etc, numa espécie de “revolução não violenta” com vistas à realização completa do ser humano e à propriedade coletiva dos meios de produção.

Os autores Décio Freitas e Clóvis Moura durante a década de 1950 fizeram análises de base marxista e consequentemente classistas e foram os precursores das interpretações sociológicas do negro, e mesmo que de modo ainda incipiente, fizeram críticas à democracia racial no Brasil.

Neste período, em contraposição a “Corrente Político Marxista”, Marques (2009, p.342) diz que havia a “Corrente Tecnicista” que buscava nos quilombos as bases de traços comuns entre eles, com acento nas suas dimensões espaciais, número de membros das populações e atividades econômicas realizadas, similarmente à concepção de quilombo feita pelo Conselho Ultramarino Português. Segundo Marques (2009, p.342) tanto as definições sugeridas pela corrente Marxista quanto pela Tecnicista “[...] pouco conceituam o quilombo como unidade viva e, de certa forma, se aproximam das definições arqueológicas de quilombo.” Essas definições arqueológicas que também tratam o quilombo como resíduo, como aquilo que restou e como sinônimo de mera de sobrevivência foram consideradas intocáveis e inquestionáveis ao longo dos séculos (ALMEIDA, 2002, p.67), e por isso foram acionadas no texto da ADCT n.68 que se referiu à essas populações enquanto “remanescentes de quilombos”.

Contudo, foi somente na década de 1970 que as abordagens sócio-antropológicas iniciam brevemente os estudos que levam em consideração os aspectos organizativos e políticos dos quilombos e começam a entender a permanência dessas populações a partir da própria organização local. Clóvis Moura (1981) iniciou tal assimilação ao discutir a resistência relacionada à organização política dos agrupamentos de negros que se protegiam dos perseguidores, conhecidos como “capitães do mato”. Sugeriu que a

---

<sup>17</sup> Nesse período cita a criação do Instituto de Pesquisa e Estudos Afro-brasileiro (IPEAFRO) da Pontifícia Universidade Católica de SP, a realização de uma missa de perdão da Igreja católica realizadas aos negros escravizados em Recife, e num movimento que Arruti chama de “afimidade coletiva” que é uma espécie de diálogo entre o movimento negro com o Estado, cria-se a Fundação Pró-Memória e um memorial a Zumbi dos Palmares. Cita, por fim, Abdias do Nascimento e o seu livro “O quilombismo” lançado em 1980.

chamada “marronagem” ou “quilombagem” dava-se a partir da organização dos sujeitos por meio de realocamentos, deslocamentos e reocupação do espaço. Este mesmo autor argumenta que é essa capacidade organizativa sócio-política de base econômica, com alicerces bem definidos das posições dos membros dos grupos diante das frequentes invasões e perseguições, que singularizavam os quilombos desde o período colonial até a atualidade. Com a Abolição, esse caráter defensivo teria mudado e os grupos teriam alterado sua dinâmica naquilo que Moura (1981) chamou de “territorialização étnica”. A partir daí teria sido iniciada uma longa etapa de construção da identidade desses grupos em si e no campo científico.

Embora tenham havido esforços dos pesquisadores na década de 1970 de se aproximarem de uma conceituação de quilombo mais apurada, Almeida critica tais lentes de análise e sugere outro enfoque para a apreensão do termo: “*A classificação erudita passava ao largo das identidades étnicas construídas coletivamente pelos próprios agentes sociais, objeto das investigações científicas. A ênfase no que se imaginava como objetivo reduzia tudo mais a simbólico e subjetivo.*” (ALMEIDA, 2002, p. 77).

Diante dessas análises, é possível identificarmos que as discussões acumuladas em torno da definição do quilombo, pelo menos até 1970, faziam menção à resistência diante da ordem vigente, ao resgate da cultura e do modo de vida africano ora mais acentuado, ora menos, e tinham como base de conhecimento a figura do Zumbi e do Quilombo dos Palmares.

Na contramão dessas bases conceituais de quilombo que, na maioria das vezes, fugiam das noções e representações dos próprios sujeitos envolvidos, os estudos sobre etnicidade de Fredrik Barth<sup>18</sup> nos anos de 1980 apontaram novos questionamentos para a sociologia e para a antropologia. Essas matérias passam a relativizar com mais ênfase, dentre outros aspectos relevantes, o conceito de isolamento e da auto-suficiência. Sob a esteira de Barth, os estudos antropológicos passam a perceber a territorialização étnica, até então pouco problematizada pelos autores, como processo da formação da sociedade

---

<sup>18</sup> A temática da “etnicidade” tem sido associada a Fredrik Barth, pois seu texto **Grupos étnicos e suas fronteiras** teve sua primeira versão em português como anexo ao livro de P. Poutignat & J. Streiff-Fenart (1998); contudo, como lembra Giralda Seyferth (1986b), Barth não faz referência à etnicidade. Esse texto de Seyferth faz uma pontuação das diferenças teóricas que envolvem os diferentes termos “grupo étnico”, “etnicidade” e “identidade étnica”. Disponível em: <[http://www.ufes.br/ppghis/dimensoes/artigos/Dimensoes18\\_ReginaWeber.pdf](http://www.ufes.br/ppghis/dimensoes/artigos/Dimensoes18_ReginaWeber.pdf)>, acessado em 20 de jul de 2013.

brasileira. Barth influenciou fortemente os estudos da concepção de quilombos nos aspectos relacional, político e organizativo no Brasil, e essa chave de análise foi chamada de “nova etnicidade”. Tal mudança analítica propõe que o ponto de partida seja dado pelo próprio grupo organizacional, com bases no pertencimento por meio da afiliação e da exclusão que o próprio grupo atribui, numa relação de delimitação de fronteiras por contraste.

Na medida em que os atores usam identidades étnicas para categorizar a si mesmos e outros, com objetivos de interação, eles formam grupos étnicos neste sentido organizacional. (Ou então) o ponto central da pesquisa torna-se a fronteira étnica que define o grupo e não a matéria cultural que ela abrange. As fronteiras às quais devemos consagrar nossa atenção são, é claro, as fronteiras sociais, se bem que elas possam ter contrapartidas territoriais. (BARTH, 1998, p. 195)

Para Almeida (1999), os escritos de F. Barth contribuíram com o entendimento do pertencimento ou da coesão de um grupo que não emanavam, por exemplo, de laços consanguíneos ou da origem comum, mas sim por laços de solidariedade fortes e duradouros, por meio da construção de um repertório de ações coletivas e de representações face a outros grupos. Para Almeida, Barth fez um esforço analítico de delimitar fronteiras étnicas para além dos fundamentos biológicos, raciais e linguísticos, tendo como ponto de partida a autodefinição dos próprios sujeitos.

Esta “nova etnicidade” refletiria as transformações do conceito e passa a ser definida tanto como identidade e autoconsciência, quanto como estratégia de obtenção de recursos básicos para produzir e consumir. Sublinha o fato de agentes sociais se investirem num sentido profundo de uma identidade cultural com o objetivo de articular interesses e de fazer valer seus direitos pera o Estado. (ALMEIDA, 1999, p.84)

Esses debates são influenciados pelo contexto das redemocratizações nacionais, observáveis na criação de políticas étnicas e de dignidade da pessoa humana na América Latina (FIGUEIREDO, 2011, p.30-35). O direito ao título da terra aos “remanescentes de quilombo” mencionado na Constituição Federal foi também garantido pela soma dos esforços da organização social do movimento negro urbano. A quilombola Givânia que participou diretamente da construção de outras institucionalidades que regulamentaram a ADCT nº68 apontou que:

No processo da constituinte, o Movimento Negro levou esse tema por meio da representação negra no parlamento e de outros parlamentares aliados desse tema e ligados a outros movimentos sociais, e daí se construiu o artigo 68 que terminou ficando no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (GIVÂNIA, entrevista, 2013)

Arruti (2005, p.41), por outro lado, considera que o artigo n.68 foi introduzido no “apagar das luzes” durante o processo da Constituinte. Entretanto, Givânia, a quilombola entrevistada que houve articulação para a introdução do ADCT 68, mesmo que de forma incipiente:

[...] um dos responsáveis pelo levantamento de agrupamentos negros rurais no interior do estado do Maranhão (entre os quais já eram identificadas diversas comunidades originadas de antigos mocambos e quilombos), Ivo Fonseca, chegou a ser consultado, por assessores da deputada Benedita da Silva à época da introdução do artigo sobre quilombos na Carta [...]. (GIVÂNIA, entrevista, 2013)

Entretanto, Ivo Fonseca considerou que foi: “*uma coisa muito de repente, eu mesmo não tinha nenhuma discussão preparada para isso*” (ARRUTI, 2005, p.41).

A introdução do ADCT n.68 na Constituição evidenciou disputas políticas do período que em certa medida envolvem até hoje o impasse para a efetivação deste artigo. Arruti (2005, p.45) lembra que:

[...] existia um acordo claro em torno da ideia de que o "artigo 68" deveria ter um sentido de reparação dos prejuízos trazidos pelo processo de escravidão e por uma abolição que não foi acompanhada de nenhuma forma de compensação, como o acesso à terra, mas a partir daí, tudo estava em discussão. (ARRUTI, 2005, p.45)

A formulação inicial do Artigo 68 foi do Deputado Carlos Alberto Oliveira dos Santos (PTB), conhecido como Caó e pertencente ao MNU. O texto dizia o seguinte:

Acrescente, onde couber, no Título X (Disposições Transitórias), o seguinte artigo: Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como documentos referentes à história dos quilombos no Brasil. (SILVA, 1997, p.14-15).

Arruti (2005) observa que a redação do texto aprovado acabou sendo “remanescentes das comunidades” ao invés da proposta original “comunidades negras remanescentes”. Isso ocorreu, segundo o mesmo autor, sem qualquer explicação ou

debate, o que de fato traz inúmeras interpretações sobre a vontade do legislador. Ao final, o texto constitucional ficou da seguinte forma:

Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.” (CF/88, ADCT/68).

O autor do livro “Mocambo” (2005) considera que embora o ADCT nº 68 tenha ficado no dispositivo constitucional, ele foi introduzido mais em função da pressão de movimentos negros urbanos, do que pelas comunidades negras rurais, pois estas iniciavam suas articulações e organizações com mais expressividade no Pará em 1985 e no Maranhão em 1986 e se apresentavam de maneira muito incipiente. Corrobora nesse sentido a fala de Givânia, quilombola entrevistada, quando remete a esse período: “[...] não era uma discussão nacional, até porque os quilombos ainda não se entendiam e não se articulavam em nível nacional [...] mas já haviam discussões localizadas, como por exemplo no Pará, em São Paulo e no Maranhão.”

Outras situações influenciaram a criação da ADCT, assim como dos direitos étnicos na Constituição de 1988, assim como sugere a seguinte citação:

As comemorações pelo centenário da abolição permitiram que a simbologia dos quilombos - tornada grande reserva mitológica para a construção de uma identidade positiva do negro brasileiro (Hasenbalg, 1992, p.144) - pudesse ser projetada definitivamente nos planos nacional e oficial, inicialmente sem fazer maiores distinções entre sua contemporaneidade ou sua historicidade, na forma de um artigo constitucional. (ARRUTI, 2005, p.78)

Essas passagens elucidam que as lutas sociais influenciaram a criação do ADCT nº 68 na Constituição, mas, por outro lado, tal institucionalidade influenciou os sujeitos coletivos, conforme também podemos observar no primeiro capítulo na constituição histórica dos direitos sociais com a ajuda da lente analítica de política pública chamada *path dependence*.

Embora os quilombos ou as comunidades quilombolas não tenham nascido do reconhecimento formal do Estado brasileiro em 1988, foi, sobretudo, com a criação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias nº 68 que o debate ganhou *status* nacional. Neste momento o movimento quilombola ainda incipiente, o movimento negro urbano, os aparatos jurídicos e a academia passam a discutir e disputar os

conceitos de modo a tentar garantir a efetivação de tal legislação. O debate nacional girava em torno de quem seriam os sujeitos de direitos abordados pelo ADCT.

Ao contrário do que se supunha, a questão, a partir daí, revelou-se de grande complexidade, pois tratava-se de considerar não apenas os aspectos referentes à identidade dos negros no Brasil, mas os vários atores envolvidos e os inúmeros interesses conflitantes sobre o patrimônio material e cultural brasileiro, ou seja, questões de fundo envolvendo identidade cultural e política das minorias de poder no Brasil. (LEITE, 2000, p.342)

O MNU também passa a assimilar gradualmente a nova legislação, conforme evidenciado na fala da Givânia:

Estes eram os estados [São Paulo, Maranhão e Pará] que já ensaiavam, viam aquelas comunidades e associavam com essa discussão que o Movimento Negro fazia, de que aqueles grupos caberiam dentro do conceito de comunidade quilombola. (GIVÂNIA, entrevista, 2013)

Conta a entrevistada que o movimento negro, os quilombolas, assim como a comunidade acadêmica atenta à essa causa defenderam que era necessário criar instrumentos para garantir a propriedade de terras aos quilombos, diferentemente do que defendeu o então presidente Fernando Henrique Cardoso ao dizer que o ADCT era autoaplicável.

Conforme Givânia atentou, foi somente em 1995 com *A Marcha dos 300 anos de Zumbi dos Palmares* e com a realização do primeiro Encontro Quilombola na UNB – Universidade de Brasília, que foram criados dois Projetos de Lei, um criado pela senadora do estado do Rio de Janeiro Benedita da Silva e outro criado pelo deputado federal Alcides Modesto, ambos pertencentes ao Partido dos Trabalhadores e ao Movimento Negro. Estes projetos de lei intensificaram o debate da autoaplicabilidade. Corrobora com esse relato o entendimento de Arruti (2005) que diz que no período pós Constituição houve um *boom* revisionista sobre a história da escravidão e a abolição no Brasil que colocou as questões raciais e as condições sociais do negro em pauta no debate político de um modo não visto anteriormente. Arruti (2005, p.28) também explica que embora o termo “remanescentes de quilombos” tenha sido inserido na CF/88, ele só passou a ser efetivado em 1995 com o tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares.

Naquele momento, a quilombola Givânia recorda e se emociona por ter participado do primeiro Encontro Nacional em Brasília, pois foi onde o movimento quilombola começou a se originar com a legitimidade da participação de 412 comunidades de todo o país. Foi desse encontro que nasceu a CONAQ – Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas, ou o que podemos chamar de movimento negro rural conforme sugere Almeida (1999) ao dizer que neste momento o MNU, de representação majoritariamente urbana, foi rachado exatamente porque trazia a noção de monumento ao quilombo.

Após esse primeiro Encontro, os integrantes da CONAQ, que passam a constituir o movimento quilombola em nível nacional, percorreram as comunidades negras rurais numa concepção parecida ao que Arruti (2005) chamou de “processo de nominação”, para discutirem a aplicabilidade do Artigo 68 junto às bases sociais. Givânia conta que participou desse momento que foi impulsionado pela criação de um terceiro Projeto de Lei, com base nos dois criados anteriormente. A entrevistada relembra que foram feitos muitos trabalhos junto às comunidades, inclusive em parceria com a Igreja Católica, para a conscientização dos direitos à propriedade como consequência da autonomiação.

Porém esse terceiro Projeto de Lei foi vetado pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso - FHC sob o argumento que o ADCT por si já garantiria a sua autoaplicabilidade. Mesmo diante do voto presidencial o “processo de nominação” (ARRUTI, 2005) continuou ocorrendo, assim como ainda ocorre, dada a insurgência e necessidade de intervenção dos movimentos sociais, quilombola e negro para a real efetivação dessa regulamentação jurídica e fundiária. Arruti entende o processo de nominação como “[...] o movimento de instituição de uma categoria jurídica ou administrativa que, englobando uma população heterogênea com base em determinadas características comuns, a institui como um sujeito de direitos e deveres coletivos e como um objeto de ação do Estado.” (ARRUTI, 2005, p.45)

Givânia conta que nesse interim, FHC cria o Decreto 3.912/91 que mudou completamente a lógica do que seriam as comunidades quilombolas, pois temporalizou os quilombos onde estes só poderiam acessar os direitos de propriedade se comprovassem que em 1888 eles estavam exatamente naquele mesmo lugar. O texto que trata dos “remanescentes de quilombos” e o Decreto do FHC que temporalizou os

quilombos posicionam, mais uma vez, esses grupos a lugar fixo, cristalizado e em fase de desaparecimento (LEITE, 2000).

Informa neste sentido a seguinte fala de Givânia:

[...] esse decreto era, na nossa visão, uma desconstituição da identidade do grupo, primeiro porque o que é prova pra você no Brasil, ou pra nós brasileiros, o que é prova? É aquilo que a gente materializa, é um documento, é uma foto, é algo que você pega, e isso é prova, é a sua fala viva. Mas quem estava vivo em 1999 ou em 2000? Que provas seriam essas que valeriam para atestar-se quilombola? (GIVÂNIA, entrevista, 2013)

Este mesmo decreto do então presidente FHC coloca sob a responsabilidade da Fundação Cultural Palmares - FCP a atribuição de titulação, situação essa também criticada pela quilombola Givânia. Segundo ela a atribuição da titulação é diferente da competência da regularização, pois a primeira não desobstrui as terras ocupadas pelos chamados “terceiros”, fazendeiros ou “grileiros”, etc., e isso implica no aumento dos conflitos na terra. Tal decreto impedia, inclusive, a atuação do INCRA que pode atuar em desobstruções de terra. Este órgão estatal só interviria nos conflitos caso fosse firmado um termo de cooperação com a Palmares. Ou seja, a questão fundiária que é a pauta fundamental dos quilombolas estava sendo tratada como em segunda ordem, ou seja, depois da demanda cultural.

Entretanto, vale destacar, conforme aponta Givânia, que o artigo 68, que ficou posicionado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foi reforçado pelos artigos 215 e 216 da CF/88, e juntos constituem uma espécie de tríade complementar. Esses dois artigos que compõem o texto constitucional, diferentemente do que aconteceu com o Art.68 que apareceu em forma de texto complementar, falam de outro aspecto que é referente a cultura quilombola, que segundo a entrevistada diz respeito ao:

[...] jeito de ser, que são grupos que participaram da formação da sociedade brasileira e que o Estado tem a obrigação, ou teria a obrigação de respeitar, de reconhecer [...] Um artigo fala da questão da terra e o outro fala dos aspectos da cultura, da pertença, da identidade, desses grupos. (GIVÂNIA, entrevista, 2013)

O lugar que o Art. 68 foi assimilado na Carta Magna, ou seja no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foi criticado por muitos pesquisadores sob muitas nuances, mas vale dizer que a noção predominante de “embranquecimento” e de gradual desaparecimento dos quilombos não garantiu que a lei fosse definida no corpo

da Constituição Federal, mas sim foi institucionalizada numa condição de transitoriedade (ALMEIDA, 1999, p.63).

Segundo Givânia, foi somente em 2002, com a eleição do então Presidente Luís Inácio Lula da Silva, que começa a se delinear importantes passos para garantir a propriedade da terra e outros direitos aos quilombolas. Em 2003 foi criado o GTI - Grupo de Trabalho Interministerial para construir o decreto 4.887/2003 do qual a Givânia fez parte.

Nesse contexto, a Associação Brasileira de Antropologia – ABA é acionada pelo Estado para compor o GT-Grupo de Trabalho de Laudos Antropológicos que envolvia membro de um subgrupo jurídico do GTI e membros da Casa Civil para discutirem o anteprojeto que deu forma ao 4.887/2003 (ALMEIDA, 2005, p.133). Dentre os apontamentos da ABA nessa ocasião foram destacados: 1) a ressemantização do conceito de quilombo; 2) a autoatribuição de acordo com a Convenção 169; 3) indicação de perito e necessidade de estudos que descrevam e interpretem os quilombos na atualidade. Este documento, segundo Leite (2000), questionava a visão estática dos quilombos e os apontava para a contemporaneidade, para seus elementos organizativos, relacionais e dinâmicos.

Em outra reunião no mesmo GT que envolveu lideranças quilombolas, representantes da Casa Civil, SEPPIR – Secretaria da Política de Promoção de Igualdade Racial, Fundação Cultural Palmares - FCP/MinC – Ministério da Cultura, Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e os membros da ABA foi feito uma carta ao Ministro José Dirceu da Casa Civil com os seguintes dizeres:

A autodefinição utilizada pelos atores sociais não prescinde da realização de estudos técnicos especializados que venham a descrever e interpretar a formação de unidades étnicas no bojo do processo de reconhecimento das comunidades de remanescentes de quilombos. (ALMEIDA, 2005, p.133)

Esta última solicitação da ABA não foi acatada pelo Decreto 4.887/2003, mas essa passagem evidencia que os próprios profissionais da antropologia questionam o formato de laudos e perícias que dariam o tom oficial da autodefinição, ou seja, eles propõem que a autoatribuição seja por si mesma a definidora da identidade reivindicada.

O Decreto 4.887 de 2003 visou regulamentar a ADCT nº 68 e deliberou autodefinição enquanto um instrumento dos quilombolas para a titulação. Vale destacar que essa normativa foi influenciada pela perspectiva relacional de Barth assimilada pela

acadêmica brasileira na década de 1980, e pelos próprios quilombolas que compuseram o GTI.

O instrumento da autodefinição criado pela 4.887/2003 nada mais é que uma regulamentação do processo de ressemantização<sup>19</sup> do termo quilombo defendido por Almeida. A ressentantização é uma proposta de ruptura analítica e crítica da significação dada aos quilombos ao longo da história, que foi marcada, sobretudo e profundamente pelas formalizações político-jurídico consideradas por Almeida como “historicamente cristalizadas”. Portanto a ressemantização é o rompimento conceitual e crítico daqueles cinco eixos definitórios de quilombo citados no início desse capítulo, mas que valem ser destacados novamente. São eles: fuga, quantidade mínima de indivíduos, localização, moradia e a existência de pilões. O rompimento dessas categorias é tratado da seguinte forma por Almeida:

Existe, pois, uma atualidade dos quilombos deslocada de seu campo de significação “original”, isto é, da matriz colonial. Quilombo se mescla com conflito direto, com confronto, com emergência de identidade para quem enquanto escravo é “coisa” e não tem identidade, “não é”. O quilombo como possibilidade de ser, constitui numa forma mais simbólica de negar o sistema escravista. É um ritual de passagem para a cidadania, para que se possa usufruir das liberdades civis. Aqui começa o exercício de redefinir a sematologia, de repor o significado, mantido sob glaciação ou frigorificado no senso comum erudito. A análise crítica conjugada com as mobilizações identitárias se contrapõem a esta glaciação, que consiste num obstáculo ao caráter dinâmico dos significados e chama a atenção para as novas possibilidades de definição de quilombo. (ALMEIDA, 1996, p.44)

A ressemantização é, portanto, uma ruptura teórica que aponta para um novo significado de quilombo, que sai da categoria da cristalização histórica do discurso formal jurídico para um plano conceitual construído a partir de sistemas de representações e de caráter relacional. Por outro lado, a citação indica que existem uma constelação de possibilidades de definição e, por isso, criar uma única conceituação pode engessar ainda mais o caminho para a titulação.

O instrumento da autonomia é extremamente importante uma vez que traz a existência dos quilombos para a atualidade e, ao partir da autodeclaração dos próprios sujeitos envolvidos, evidencia um processo estreitamente relacionado à organização atual desses sujeitos. Ou seja, parte-se da coesão do significado étnico e do fator de

---

<sup>19</sup> Alfredo Wagner Almeida discute esse tema especialmente no trabalho intitulado *Quilombos: sematologia face a novas identidades* In: Frechal – **Terra de preto. Quilombo reconhecido como reserva extrativista.** São Luis. SMDDH-PVN, novembro de 1966, pp. 1-19.

mobilização política dos mesmos que estruturaram os grupos e consequentemente traria direitos aos quilombolas.

Corrobora com isso a seguinte passagem:

Para mim, o ponto de partida da análise crítica é a indagação de como os próprios agentes sociais se autodefinem e representam suas relações e práticas face a grupos sociais e agências com que interagem. Este dado de como as unidades sociais chamadas “comunidades remanescentes de quilombos” se autodefinem é elementar, porquanto foi por esta via que a identidade coletiva foi construída e afirmada. O importante aqui não é tanto como as agências definem ou como uma ONG define ou como um partido político define, mas sim como os próprios sujeitos se autorepresentam e quais os critérios políticos-organizativos que norteiam suas mobilizações e forjam a coesão em torno de uma certa identidade. Os procedimentos de classificação que interessam são aqueles construídos a partir dos próprios conflitos pelos próprios sujeitos e não necessariamente aqueles produtos de classificações externas, muitas vezes estigmatizantes. Isto é básico na consecução da identidade coletiva e das categorias sobre as quais se apoia. (ALMEIDA, 1999, p.79)

Essas elucidações propõem que cada grupo pode autodefinir-se de acordo com a sua identidade coletiva, ou seja, conforme a(s) categoria(s) acionada(s) pela unidade social. De modo igual, o uso da categoria quilombo, que remete à mobilização política e de afirmação étnica apontadas pelos próprios sujeitos, pode ser abrangido pela conceituação utilizada por Almeida de “terra de preto”<sup>20</sup>, ou ainda por outras categorias que recentemente estão se organizando e demonstram outras formas de utilização comum da terra.

Alfredo Wagner Almeida (2010) contou em entrevista que, durante o seu trabalho no MIRAD – Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária até 1987, registrou diversos conflitos agrários que não se enquadravam em categorização jurídica nos termos da lei, pois eram relações que ultrapassavam o termo “posseiro” e, por isso, foram classificadas como “situações especiais”. Nesses levantamentos começou a identificar a presença de terras de preto, de santo, de índio, de ausentes, de herdeiros, de patrimônio, etc. Essas identificações ainda incipientes não foram capazes de influenciar significativamente a construção do Art.68 no processo da

---

<sup>20</sup> Essa categoria de análise pode ser aprofundada com o artigo *Terras de preto, terras de santo, terras de índio: uso comum e conflito*, Alfredo Wagner Berno de Almeida. **Diversidade do campesinato: expressões e categorias**, v.2: estratégias de reprodução social/ Emilia Pietrafesa de Godoi, Marilda Aparecida de Menezes, Rosa Acevedo Marin (orgs) – São Paulo: Editora Unesp, Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

Constituinte e, por isso, carecem de cuidados especiais no campo jurídico de modo a não excluir essas novas “unidades de mobilização”<sup>21</sup>.

Dante da complexidade proposta pela ressemantização de Almeida, vale a seguinte citação que embora seja extensa ela, por fim, conceitua o quilombo na atualidade:

Por intermédio da categoria quilombo, ressemantizada tanto política, quanto juridicamente, tem-se, pois um novo capítulo de afirmação étnica e de mobilização política de segmentos de camponeses, que se refere particularmente às chamadas terras de preto ou às situações designadas pelo movimento negro como “comunidades negras rurais”. O conceito de etnia aqui enfocado não é definido por critérios “naturais” de nascimento, tribo e religião, antes é construído a partir de conflitos sociais. [...] Tais procedimentos classificatórios, que durante longo período, na história das ciências, foram tidos como objetivos, são interpretados agora como modalidades de representação evitadas de noções estigmatizantes, cuja eficácia enquanto instrumento explicativo mostra-se limitada. A emergência do dado étnico aparece atrelada à consolidação de uma identidade coletiva fundada tanto numa autodefinição consensual, quanto em práticas político-organizativas, em sistemas produtivos intrínsecos (unidades de trabalho familiar, critérios ecológicos) e em símbolos próprios que podem inclusive evocar uma “ancestralidade” considerada legítima, mas que marcam, sobretudo, uma política de diferenças face a outros grupos e uma relação conflitiva com as estruturas de poder do Estado, sobretudo com os órgãos fundiários. (ALMEIDA, 1998, p.91)

Embora possamos observar avanços na assimilação do conceito de quilombo pelas institucionalidades como é o caso do Decreto 4.887 que criou o instrumento da autoatribuição dos sujeitos, vale destacar que existem muitas dificuldades para a implementação da ADCT no cenário atual. Esses obstáculos são reflexos das disputas políticas e de poder que envolvem a propriedade da terra no Brasil e foram criados, sobretudo, a partir da criação de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN contra o Decreto nº 4.887 de 2003 que foi perpetrada pelo Partido da Frente Liberal – PFL, atual DEM – Partido dos Democratas, cuja solicitação foi realizada no Supremo Tribunal Federal em 25 de junho de 2004 e até a feitura desse trabalho ainda não foi julgado.

---

<sup>21</sup> Segundo Almeida as unidades de mobilização são os novos movimentos sociais que surgem e atuam nas lacunas do Estado nas suas ramificações nas localidades que são os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais. No contexto previdenciário essa categoria de análise evidenciou-se extremamente importante para o nosso trabalho. Por isso foi feito um destaque para dizer que essa categoria será melhor tratada no Capítulo 3 que abordará a atuação dos Sindicatos Rurais para o exercício previdenciário na região do Vale do Ribeira. Em relação as unidades de mobilização ver: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Universalização e localismo: movimentos sociais e crise dos padrões tradicionais de relação política na Amazônia* [1994]. In: *Quilombolas e Novas Etnias*/Alfredo Wagner Berno de Almeida. Manaus: UEA Edições, 2011

O PFL, atual DEM, tenta impugnar o uso da desapropriação efetivada pelo ADCT nº 68, bem como se opõe frontalmente ao critério de autoidentificação dos quilombos institucionalizado pelo Decreto 4.887. Essa disputa evidencia que os interesses associados à história da “propriedade rural”, ligada essencialmente às oligarquias nacionais e ao monopólio da terra, se opõem diretamente à titulação de comunidades quilombolas, pois, dentre outros fatores:

A propriedade definitiva idealmente tornaria todos “iguais” nas relações de mercado, como os quilombolas emancipados de qualquer tutela, se expressando através de uma via comunitária de acesso à terra. O fato da propriedade não ser necessariamente individualizada e aparecer sempre condicionada ao controle das associações comunitárias torna-a, entretanto, um obstáculo às tentativas de transações comerciais e praticamente as immobiliza enquanto mercadoria. (ALMEIDA, 2005, p. 122)

Givânia que nos concedeu essa entrevista e que é também uma quilombola diz que a ADIN:

[...] é uma assombração que ronda a vida de todos quilombolas dia após dia [...] porque iniciou a votação, não terminou, mas a conjuntura hoje nos aponta um cenário, não só pra temática de quilombo, mas pro campo brasileiro, bastante complexo. (GIVÂNIA, entrevista, 2013)

Embora a ADCT nº 68 mencione “remanescentes de quilombos”, onde o termo remanescente é tratado enquanto resíduo histórico fruto de distorções sociais do processo de abolição da escravatura, essa institucionalidade evidencia “*a tentativa de reconhecimento formal de uma transformação social considerada como incompleta.*” (ALMEIDA, 1998, p.92).

É, portanto, o reconhecimento de uma dívida histórica social com os negros e os escravos no Brasil, advinda, sobretudo, com a Lei de Terras de 1850 que não deu a garantia devida a esse público e, que, por conseguinte, inseriu os quilombolas, até então, no conjunto dos trabalhadores rurais, posseiros, arrendatários e dos colonos desde aquela época até o advento da ADCT. De alguma forma essa homogeneidade do público rural é encontrada ainda hoje e será mais aprofundada ao tratarmos da previdência rural no próximo capítulo.

A realização da ADCT nº 68 também questiona, portanto, a propriedade rural e a hegemonia econômica dos latifundiários e dos grupos responsáveis pela concentração da terra no país. Evidencia-se aqui a heterogeneidade do Estado que comporta tanto a

regulamentação da ADCT quanto os grupos de latifundiários que impedem e dificultam a titulação de terras aos “remanescentes de quilombos”. É válido destacar que a ausência da titulação interfere diretamente no exercício dos direitos previdenciários, conforme veremos no próximo capítulo.

Devido a essas disputas no campo do poder do Estado que intermedia diretamente o processo de autodefinição e emissão de título aos quilombolas, é possível mencionar que as titulações dependem muito mais da organização das comunidades do que do comprometimento do Estado para a efetivação da Constituição Federal. Isso se deve ao peso político e ao poder da bancada ruralista no Congresso Nacional, naquilo que também podemos chamar de seletividade do Estado. Segundo uma pesquisa realizada por Lerrer (2009), o então superintendente técnico da CNA, Márcio Lopes Freitas, disse que o principal gargalo do setor na atualidade é “a relativização do direito de propriedade do Brasil”, visto a dificuldades de expandir a fronteira agrícola nos casos de sobreposição de áreas quilombolas, indígenas e unidades de conservação.

Essa seletividade do Estado que desequilibra a balança da justiça social muito mais para o lado do poder hegemônico e oligárquico dos proprietários rurais pode ser observada nos números de reconhecimentos e titulações quilombolas realizadas até o presente momento. A Fundação Cultural Palmares - FCP emitiu 2007 Certidões de Auto Definição e tem 220 processos<sup>22</sup> em andamento para tal. Esses processos em aberto, se aceitos pela FCP, corresponderão ao reconhecimento de 2227 comunidades autodeclaradas, porém esta condição não garante, ainda, a titulação. Por outro lado, a CONAQ – Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas, alega a existência de mais de 5 mil comunidades quilombolas no Brasil. Já o INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, responsável pela titulação definitiva das áreas de quilombo nos casos de propriedade privada da terra<sup>23</sup>, registra, até o presente momento dessa escrita, 154 titulações que envolvem 219 comunidades quilombolas no país. Neste órgão existem, atualmente, 1281 processos em aberto, dos quais 258 estão no Estado de São Paulo<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Esses dados foram obtidos no sítio: <<http://www.palmares.gov.br/quilomba>>, atualizados em 25 de outubro de 2013. Acessado no dia 29 de jan de 2014.

<sup>23</sup> O INCRA atua em casos onde a terra é de dominialidade privada. Esse termo faz oposição à propriedade de terras devolutas que são pertencentes ao Estado, que neste caso são tituladas por órgãos estaduais e ou municipais.

<sup>24</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/quilombolas>>. Acessado no dia 16 de jun. de 2014 as 14h42.

Almeida (2011, p.13) trata da morosidade das titulações dizendo que se: “*Mantido este ritmo tem-se que em um século após a promulgação da Constituição Federal e dois séculos após o ato que declara a Abolição, se terá titulado um total inferior a 20% das áreas reivindicadas.*”

Longe de esgotar todas as disputas que cercam a conceituação do quilombo ao longo da história e na atualidade, procuramos revelar que essas confusões em torno de quem seriam os sujeitos de direitos criados a partir do ADCT incidem diretamente na dificuldade do exercício desses direitos, quer seja pela titulação ou pelos direitos sociais. Evidencia-se, entretanto, um entrelaçamento quase que paradoxal entre o discurso sócio-antropológico e político-jurídico, que oscila respectivamente entre diversificação e modelização dos quilombos.

O caminho para a titulação criou implicações para os potenciais sujeitos de direito, e essa dificuldade de definição recaiu, sobretudo, sobre os próprios quilombolas que devem se inserir numa cristalização histórica que perpassa pela padronização dos sujeitos definida pelo campo jurídico para terem suas terras tituladas e para acessarem, então, a previdência rural.

A homogeneização dos públicos que dependem das políticas públicas seria o fator aglutinador e universalizador desses acessos, contudo Givânia nos lembra:

[...] Porque a forma como o Estado é constituído, é uma concepção muito hegemônica de um pensamento. [...] Então esses grupos podem ser assim, mas podem não ser também. Se você está no norte é diferente do nordeste, se você está no nordeste é diferente do sul. Isso muda, às vezes, dentro de um mesmo estado. [...] Então se nessa perspectiva você já tem diferenças profundas, imagine na constituição e na forma de organização dos grupos tradicionais. Então você romper com isso e transformar isso que poderia ser negativo, transformar o que foi tido como muito tempo como negativo e transformar isso numa forma positiva e efetivar uma política pública para atender essas especificidades não é nada fácil e não é uma vontade de uma pessoa, e não é uma gestão, é um processo. E tem esses conflitos todos que existem e são conflitos que não vão se eliminar de uma hora para a outra. A questão é, como é que nós vamos lidar com eles, tendo como premissa a garantia dos direitos das pessoas, que é fundamental, que tem muita coisa pra acontecer, que tem muito direito que ainda tá no papel e que ainda não saiu do papel. E que a luta diária é para que saia e se materialize na vida prática das pessoas, porque esse é um exercício que me parece bastante complexo. (GIVÂNIA, entrevista, 2013)

A conceituação de quilombos entrelaçada com questões de ordem político-jurídico ainda encontra-se em construção e ainda tem muitas dificuldades em realizar uma opção teórico-metodológico que abranja a complexidade e diversidade das

situações das realidades sociais, tanto para as possíveis soluções jurídicas da titulação quanto para a implementação de políticas públicas que realmente atendam as demandas quilombolas. É notório que as análises político-jurídicas se misturam, mas também disputam com as concepções sócio-antropológicas, onde estas buscam diversificar os entendimentos de modo a qualificar a constituição dos grupos e contribuir com o acesso de políticas públicas para esse público, assim como buscam expressar a organização dos grupos numa identidade positiva em oposição a esse campo jurídico que tende a homogeneizar os grupos sociais.

Mesmo diante de tantos avanços trazidos pela CF/88 é contraditoriamente por essas mesmas mãos que são colocadas em dúvida as aplicações dos direitos universais, exatamente por se tratar de grupos específicos que não podem ser tratados meramente enquanto generalidades. Daí a dificuldade de articular a universalidade presumida pelas políticas públicas para que ela consiga abranger as especificidades de cada público.

## **2.1 ESTATUTO JURÍDICO DE ACESSO À TERRA**

Conforme podemos observar no item 2 desse trabalho, a regularização da terra é a principal demanda dos quilombolas seja pelo embate acerca da conceituação do termo, seja pelo poder que carrega em si a propriedade da terra para as populações pauperizadas e negras no Brasil historicamente.

A terra se conforma como elemento central para a reprodução social, econômica e cultural dos quilombolas, contudo a efetivação desse direito vem de encontro com os dispositivos jurídicos que, no caso do Brasil, ainda enfrentam sérias dificuldades em lidar com o caráter pluriétnico e com a utilização comunal dos recursos naturais, mesmo que já apontados pela CF/88. Esse aspecto coletivo da propriedade da terra e do uso dos seus recursos naturais também apareceu como complicadores para o exercício dos direitos previdenciários, conforme será melhor debatido no decorrer deste trabalho.

O acesso à terra para quilombolas abrange uma *política de reconhecimento* que parte inicialmente dos próprios atores sociais naquilo que também chamamos de autoreconhecimento, mas isso não é suficiente. Somente depois que essa identidade é tida como coletiva pelos seus membros é que se solicita o reconhecimento oficial do Estado que o faz por meio da Fundação Cultural Palmares, e posteriormente por laudos

antropológicos. Caso haja sucesso desses reconhecimentos iniciais, a obtenção da regularização fundiária desemboca no acesso às *políticas distributivas*, quer seja no acesso à terra quanto à previdência rural. Valer ressaltar que os quilombolas, mesmo não reconhecidos pelas vias oficiais do Estado, conseguem acessar a previdência, mas com a titulação esse acesso fica muito mais facilitado.

Conforme podemos entender sob a luz teórica de Fraser, para que seja alcançada aquilo que ela chama de *justiça social* faz-se necessário articular as políticas de reconhecimento e de redistribuição, sem hierarquias ou paradoxos para tal, ou seja, elas devem estar diretamente associadas. A autora considera que a política de redistribuição é circunscrita à universalidade, ao mesmo tempo que a política de reconhecimento é associada ao relevo da diferença, de modo que esta última não deve estar condicionada às normas da maioria ou da cultura dominante. Ao aproximarmos do caso em questão, a política de reconhecimento não pode estar inscrita num padrão ou modelo hegemônico, pois isso pode apontar para a ineficácia da redistribuição e consequentemente não se completaria a justiça social. Daí origina-se a importância de reconhecer a especificidade quilombola de modo que, a partir dela, o acesso às políticas (re)distributivas sejam alcançadas.

A partir dessa análise iluminada pela teoria de Fraser (2007) evidenciamos que para ser acessada a política redistributiva, os quilombolas devem primeiramente acessar a política de reconhecimento, que por sua vez encontra-se pulverizada no montante de normativas e daí ela ter dificuldades de ser efetivada. Diante disso, consideramos que a *justiça social*, no caso dos quilombolas, não está sendo completada, pois ainda há extremas dificuldades para o reconhecimento e, consequentemente, para o acesso a políticas redistributivas. Isso torna-se evidente também quando formos analisar o INSS que, ao não reconhecer os quilombos nas suas especificidades, tende a obstaculizar o livre exercício deste público à previdência rural, e portanto, limita o aspecto redistributivo e universalizante dessa política.

Neste subitem iremos identificar o respaldo legal para o acesso à terra dos quilombolas, o que chamamos de “estatuto jurídico”. Este ponto merece destaque, pois a sua regulamentação fundiária é crucial para a reprodução quilombola e para o acesso a outras políticas públicas e sociais. Embora este não seja o elemento central dessa dissertação, tal esforço pretende evidenciar a elasticidade e capilarização do direito à titulação e ao reconhecimento quilombola a partir do montante de aparatos

institucionais criados dentro do próprio Estado, que supostamente tenderiam a facilitar a efetivação desses direitos.

Essa dispersão de legislações, que pode ser observada a partir dos muitos nomes em que se revelam, como por exemplo, decretos, códigos, circulares, convenções, leis, normas, instruções normativas, entre outros, dificultam o atendimento das demandas e urgências dos quilombolas. Os montantes de normativas político-jurídicas não acatam um conjunto de procedimentos legais definidos com exatidão a partir, por exemplo, da criação de um plano nacional claro e preciso com metas para atender ao público quilombola. Essas regulações tendem mais para a desregulação de procedimentos legais que está pulverizada em muitas normativas com denominações e posições hierárquicas diferentes, que incidem diretamente no exercício pleno dos direitos estabelecidos na Carta Maior nacional, que é a Constituição Federal.

Esse subitem discorrerá sobre as trajetórias dos quilombolas para a regulamentação de suas terras de modo a tornar claro como as institucionalidades, por si só, não garantem o exercício dos direitos, sobretudo às populações pauperizadas e marginalizadas historicamente, ou seja, é preciso muita organização social e, sobretudo, lutas coletivas para garantir os direitos. É também importante evidenciar tal trajetória, pois ela, em si, já seria capaz de gerar documentos comprobatórios do trabalho na terra dos quilombolas, conforme solicitam as regulamentações da previdência rural naquilo que elas chamam de “*início de provas materiais*”.

Conforme já foi destacado, mas é válido lembrar, o reconhecimento jurídico dos quilombos é primeiramente resultado da organização dos movimentos sociais que se organizaram ao longo dos séculos e que incidiram suas reivindicações na Constituição Federal.

Desde 1989, o Brasil tornou-se signatário da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da ONU. Essa Resolução da Assembleia das Nações Unidas (ONU) determina o comprometimento de todos os países signatários a adotarem uma política destinada a eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e a encorajar a promoção de entendimento entre todas as raças.

Com a promulgação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT em 1989, os Estados-Nação que fossem signatários, dentre outros aspectos relevantes, deveriam adotar medidas para determinar terras aos povos interessados que as ocupam tradicionalmente, garantir os direitos de propriedade e de

posse a esses povos, assim como o de reconhecer os elementos fundamentais da autoatribuição étnica no advento das identidades coletivas. Entretanto, o Brasil só ratificou esses direitos étnicos em 2002 por meio do Decreto Legislativo nº143, mas não conseguiu implementá-los de fato (ALMEIDA, 2005, p.117).

Dentre todos os pressupostos criados pela Convenção, vale destacar três deles:

**Art.2** - A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser tida como critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições desta Convenção.

**Art. 14** – Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e da posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

**Art. 16** – sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu translado e reassentamento. (Convenção 169, apud, ALMEIDA, 2005, p. 117-118)

O fato do Brasil ser signatário da Convenção 169, portanto, é de extrema importância pois ele reforçaria os instrumentos para a redefinição da política agrária que apontaria para aplicação das políticas ambiental e étnica (ALMEIDA, 2004, p.10). Em termos jurídico, quando um país se torna signatário de uma Convenção tal feito ganha força de lei nacional.

Entretanto o Brasil só conseguiu dar um passo efetivo para a realização da Convenção 169 quando criou o Decreto 4887/2003, ou seja, 14 anos depois de tornar-se signatário. No entanto, o Estado brasileiro já asseguraria desde 1989 a identidade, por exemplo, de um povo indígena ou tribal, que se reconheça como tal, garantiria o direito à propriedade de suas terras e estabeleceria a necessidade de consulta a essas comunidades nos casos de medidas passíveis de afetá-las. Ao reconhecer essa Convenção, por outro lado, seus potenciais usuários ou os povos abrangidos pelos termos podem acessar essa estratégia para defender seus próprios direitos, uma vez que o seu não cumprimento pode ser denunciado junto à OIT.

As principais normativas acerca do reconhecimento étnico que gera o direito coletivo à terra já foram destacadas, mas vale dizer que os dispositivos jurídicos criados posteriormente à CF/88 refletem as disputas de diferentes forças sociais. Em São Paulo há uma Lei Estadual nº 9.757 de 1997 e os Decretos nº 40.723 de 1996, 41.774 de 1997 e 42.839 de 1998, que determinaram desde a criação de um grupo de trabalho para “*dar plena aplicabilidade aos dispositivos constitucionais que conferem o direito de propriedade aos remanescentes de quilombos*”, até a determinação do ITESP – Instituto

de Terras do Estado de São Paulo de realização de laudos antropológicos e a titulação das terras para comunidades quilombolas. Almeida (1998, p. 99) relembra que houve casos semelhantes nos estados do Maranhão e da Bahia.

Ainda no ano 2000 é criada a Lei 9.985 que regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza que menciona o termo “populações tradicionais” e “populações extrativistas tradicionais” e focaliza a relação entre essas populações com áreas de proteção ambiental, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de desenvolvimento sustentável.

Em 2004 foi criado o Programa Brasil Quilombola – PBQ, que só foi regulamentado três anos depois com a Agenda Social Quilombola por meio do Decreto 6.261/2007. Nestes, as ações voltadas para as comunidades ficaram determinadas em quatro eixos<sup>25</sup>: acesso à terra, infraestrutura e qualidade de vida, inclusão produtiva e desenvolvimento local, direitos e cidadania.

Ainda no ano de 2004 foi criada a Portaria nº 06 da Fundação Cultural Palmares que institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades de Quilombos nomeando-as como “terras de preto”, “mocambos”, “comunidades negras” e “quilombos”. A feitura deste cadastro sugere, em alguma medida, assimilação da diversidade de nomeações e de identidades rurais e chama a atenção para as particularidades dos processos de territorialização.

Nos dias 17 e 19 de agosto de 2005 aconteceu em Luziania – GO o Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais que permitiu estimar a diversidade social de tais comunidades, dos seus potenciais político-organizativos e de suas respectivas localizações no território nacional. Tal Encontro suscitou a criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais em 2006, com o objetivo de implementar uma política nacional especialmente dirigida para essas comunidades e contou com a representação de indígenas, quilombolas, seringueiros, pescadores artesanais, quebradeiras de coco babaçu, grupos afro-religiosos, entre outros.

Essa Comissão também foi composta pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e pelo Ministério do Meio Ambiente. A partir dela foi instituído o Decreto n.º 6.040/2007 que explana sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT. O

---

<sup>25</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.seppir.gov.br/comunidades-tradicionais/programa-brasil-quilombola>>. Acessado em 21 de jun. de 2016 as 18h39.

Plano tem por objetivo promover o desenvolvimento sustentável com foco no reconhecimento, no fortalecimento e na garantia dos direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, além de preconizar o respeito e a valorização da identidade dos povos e comunidades tradicionais, bem como as suas formas de organização e suas diferentes instituições. Vale destacar no PNPCT a definição das comunidades tradicionais no Art.3º, no parágrafo I:

Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, possuidores de formas próprias de organização social, ocupantes e usuários de territórios e recursos naturais como condição à sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (PNPCT, 2007, Art. 3, Parágrafo I)

Essa passagem também manifesta a heterogeneidade das identidades ou das autodefinições sociais, que perpassam, necessariamente, pelas diferentes formas de relações econômicas e organizações sociais e sinalizam para a grande diversidade de públicos existente no meio rural. Em alguma certa medida esses preceitos poderiam indicar o envolvimento dessa diversidade de público pela categoria “trabalhadores rurais em regime de economia familiar” existente na legislação previdenciária.

A Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas foi criada na estrutura do INCRA de Brasília ainda em 2005, e ganhou como uma de suas atribuições manter o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e a Fundação Cultural Palmares informados sobre os andamentos dos processos de regularização das terras de remanescentes de quilombos.

Ainda em 2005 foi introduzida a Instrução Normativa nº 20 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA que tratou:

[...] do procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

Esta Instrução foi revogada e substituída em 2008 pela IN/INCRA nº 49. Nesta Instrução foi incluída longa lista de formalidades que passaram a dificultar a identificação e o reconhecimento das comunidades quilombolas, causando um retrocesso em relação à IN/20.

Em 2009 a IN/49 foi substituída pela IN/INCRA nº 56, que foi revogada após dois dias da sua publicação, pois, retirava algumas exigências para a identificação e reconhecimento das comunidades quilombolas. Após ser revogada entra em vigor a IN/INCRA nº 57, que repõe as determinações anteriores pela IN/INCRA nº 49, mas com novas determinações que dificultam o reconhecimento das comunidades, ao mesmo tempo que facilitam a contestação em juízo desta identificação e reconhecimento.

Em 2010, a Lei n.º 12.288 Instituiu o Estatuto da Igualdade Racial; alterou as Leis nº: 7.716/1989, 9.029/1995, 7.347/1985, e a 10.778/2003. Este Estatuto é vinculado à Secretaria da Política de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, criada pela Lei 10.678/2003, e é “[...] destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.”, e também instituiu o Sistema Nacional de Promoção de Igualdade Racial – SINAPIR. À SEPPIR também foi atribuída a coordenação de políticas públicas para as populações quilombolas dentre os diferentes Ministérios, caracterizando tal problemática em abordagens transversais.

Por fim, é essencial citar a Lei 11.326 de 24 de julho de 2006 que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Em seu Art. 3º ela abrange enquanto “agricultor familiar”, dentre outras categorias, os: “VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º.” Porém esse Art. 3º só foi incluído pela Lei nº 12.512 de 2011, ou seja, 5 (cinco) anos depois. A partir dessa institucionalidade que equiparou os “remanescentes de quilombos rurais” aos agricultores familiares é que se faz mais que urgente a necessidade do INSS apreender a “nova” categoria de “remanescentes de quilombos rurais” à conceituação de “trabalhadores rurais em regime de economia familiar”.

Poderíamos concluir que diante de tantos aparatos institucionais dar-se-ia por completo o respaldo legal para a efetivação das exigências internacionais e para o texto Constitucional no que compete à titulação da terra e ao acesso de outras políticas públicas para os quilombolas. Entretanto, os dispositivos de reconhecimento e da consequente titulação estão sendo aplicados com sucessivas interrupções de tempo ou

em longos intervalos que às vezes caracterizam uma total cessação de aplicação. A aplicação muito lenta e gradual, e de maneira descontínua, das regulamentações da ADCT demonstra a inexistência de qualquer ação sistemática de real enfrentamento da questão quilombola e de reparação social efetiva.

O quadro abaixo evidencia o montante de institucionalidades e os lapsos de tempo de assimilação entre as próprias normativas.

**Quadro 2 – Síntese das Convenções Internacionais e Normativas Nacionais que tratam sobre os Quilombos**

Dispositivo/nº/ano	Principais Atribuições
Convenção n.º107 da OIT de 1957	Trata sobre as populações indígenas e tribais e dá base para a Convenção 169.
Decreto n.º 80.978 de 1977	Promulga a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972 – Trata da proteção e preservação do patrimônio universal da cultura e natureza e dá recomendação aos povos
Artigos 215 e 216 da Constituição Federal e ADCT n.º 68 de 1988	Tratam sobre aspectos culturais e de direito à propriedade da terra para quilombos
Lei n.º 7.668 de 1988	Cria a Fundação Cultural Palmares com a competência de delimitar, reconhecer e titular as comunidades quilombolas.
Convenção n.º 169 da OIT de 1989	Trata da determinação de terras aos povos que as ocupam tradicionalmente e do reconhecimento da auto-atribuição
Convenção sobre Diversidade Biológica da ONU em 1992	Prevê a conservação da biodiversidade, uso sustentável dos seus componentes e a divisão equitativa e justa dos benefícios gerados com a utilização de recursos genéticos
Decreto Legislativo n.º 2 aprovado pelo Senado Federal em 1994	Um dos instrumentos de regulação da Convenção sobre a Diversidade Biológica da ONU de 1992
Lei Estadual de São Paulo n.º 9.757 de 1997 e Decretos n 41.774 de 1997 e 42.839 de 1998	Determinaram ao ITESP – Instituto de Terras do Estado de São Paulo o reconhecimento, a demarcação e a titulação para as comunidades quilombolas que estivessem situadas em terras públicas e devolutas do estado
Decreto n.º 2.519 de 1988	Promulga a Convenção sobre a Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro em 1992
Lei n.º 9.636 de 1998	Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nº 9.760, de 5/09/1946, e nº 2.398, de 21/12/1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.
Lei n.º 9.985 de 2000	Criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – relação das populações tradicionais com áreas de proteção ambiental
Portaria FCP n.º 40 de 2000	Estabelece normas que regerão os trabalhos para a identificação, reconhecimento, delimitação e demarcação, levantamento cartorial, e titulação das

	terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos.
Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural em 2001	Defende a diversidade cultural e religiosa enquanto patrimônio da humanidade
Decreto n.º 3.725 de 2001	Regulamenta a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, e dá outras providências.
Decreto n.º 4.887 e Lei n.º 10.678 de 2003	Define sobre a auto-atribuição e cria a SEPPIR
Decreto n.º 5.501 de 2004	Promulga a Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais
Programa Brasil Quilombola em 2004	Trata de um conjunto de ações para a população quilombola
Decreto de 27 de dezembro de 2004	Cria Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências
Instrução Normativa INCRA nº 16 de 2004	Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais em 2005	Promove e protege a diversidade cultural
Instrução Normativa n.º 20 do INCRA em 2005	Trata da identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos
Criação da Coordenadoria de Regularização de Território Quilombola em 2005	Responsável pelo acompanhamento das regularizações de terras quilombolas nacional
Decreto de 13 de julho de 2006	Altera a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências
Lei 11.326 de 24 de julho de 2006	Cria a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais
Decreto n.º 6.040 de 2007	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPECT
Decreto n.º 6.177 de 2007	Aprova o texto da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005, e regulamenta o Decreto Legislativo nº 485, de 20 de dezembro de 2006
Instrução Normativa n.º 49 do INCRA em 2008	Revoga a Instrução Normativa n.º 20
Instrução Normativa n.º 56 e n.º 57 do INCRA em 2009	A primeira retira do INCRA a competência de identificação e reconhecimento das comunidades, e dois dias depois cria a segunda IN que repõem as instruções da IN nº 49
Lei n.º 12.288 de 2010	Cria o Estatuto de Igualdade Racial
Lei nº 12.512 de 2011	Regulamenta a Lei 11.326 de 24 de julho de 2006 e equipara o quilombola aos agricultores familiares
Portaria Interministerial Nº 419 de 26/10/2011	Regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental.
Em 31 de janeiro de 2013	Criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e

Além desse conjunto de informações, corrobora neste aspecto a pesquisa de Alfredo Wagner Berno de Almeida (2005) que elaborou um quadro demonstrativo das institucionalidades que abrangeram a temática quilombola entre janeiro de 2003 à junho de 2004, conforme pode ser observado no Anexo III. Nessa análise que envolve um período um pouco maior de um ano, Almeida encontrou 67 ocorrências de “dispositivos” e “acontecimentos” em torno da temática quilombola no âmbito federal e nos estados de São Paulo, do Tocantins, do Mato Grosso, do Maranhão e do Pará. O quadro feito por Almeida também ilumina as disputas internas para a resolução da problemática quilombola, a morosidade de assimilações e as intermitências das políticas públicas para essa população. O campo das institucionalidades, portanto, evidencia uma pulverização gigantesca de normativas e revela que este é um campo político-jurídico, com forte tendência de reprodução da hegemonia do poder e da propriedade privada oligárquica no que tange à seletividade do Estado.

Em relação aos caminhos para acessar a titulação da terra, o INCRA fez a seguinte compilação:

**Quadro 3 – Síntese das Etapas de regularização dos quilombos no INCRA**

Fase anterior ➔ Lista das Comunidades Certificadas na FCP

1 - Fase inicial ➔ Abertura do Processo

2 - Elaboração do RTID ➔ Início dos Estudos Antropológicos

3 - Análise e julgamento dos recursos do RTID ➔ Após a publicação do RTID, o processo é aberto para contraditório

4 - Portaria de Reconhecimento que reconhece os limites do território

5 - Decretação/Encaminhamento ➔ Decreto presidencial que autoriza a desapropriação de terras privadas/ encaminhamentos a entes públicos que tenham a posse

6 - Desinrusão ➔ Notificação e retirada dos ocupantes

7 - Titulação ➔ Emissão de título de propriedade coletiva para a comunidade

Fonte: INCRA/Brasília

Ressalta-se, entretanto, que este é o processo de titulação em casos de sobreposição de propriedade privada em territórios quilombolas. Nos casos que há sobreposição de terras devolutas, ou também chamadas de terras públicas, em uma mesma área reivindicada, um procedimento similar é realizado nos Institutos de Terras Estaduais e/ou junto das Prefeituras Municipais. Muitas terras reivindicadas pelos quilombolas são sobrepostas por propriedade privada e também por terras devolutas, o que significa que o tempo do processo para a titulação final é estendido em duas vezes, e o julgamento acontece separadamente em cada uma dessas instâncias. Isso significa a feitura de dois laudos antropológicos e a abertura de dois processos judiciais.

A apresentação do estatuto jurídico nesse subitem revela a importância e legitimidade na efetivação dos direitos e das políticas públicas para os quilombolas. Entretanto, a intensa pulverização jurídica se relacionada ao número de titulações existentes no Brasil na atualidade mostra que o contingente jurídico por si só é um enorme obstáculo para a regularização fundiária quilombola. Entretanto, este é campo de disputas do poder que envolve a propriedade da terra conforme já referenciamos acerca da ADIN.

Almeida (2005) sugere que essa pulverização e capilaridade esparsa das instituições se deve à manutenção das estruturas de Estado mesmo diante das mudanças trazidas com a CF/88, que demarcariam o rompimento com a gestão amplamente autoritária vivenciada durante a ditadura militar. Tal passagem supõe tal observação:

Inexistindo uma reforma do Estado, coadunada com as novas disposições constitucionais, a solução burocrática foi pensada sempre com o propósito de articulá-las com as estruturas administrativas preexistentes, acrescentando à sua capacidade operacional atributos pretensamente étnicos. Se por ventura foram instituídos novos órgãos públicos pertinentes à questão, sublinhe-se que a competência de operacionalização ficou invariavelmente a cargo de aparatos já existentes. (ALMEIDA, 2005, p.112)

Existe, pois, uma questão de ordem estrutural e também de relações de poder que incidem em alguma seletividade do Estado nas suas ações acerca da propriedade da terra quando analisamos o contexto geral das titulações. Não custa lembrar que houve apenas 154 titulações do INCRA diante de uma demanda de pelo menos 2.007 solicitações via FCP. A situação atual dos processos de titulação do Vale do Ribeira pode ser observada no quadro abaixo:

**Tabela 2 – Quilombos no Vale do Ribeira de São Paulo e Situação Jurídica**

**Situação Jurídica dos quilombos em São Paulo**

	Quilombos	Município	Situação atual
1	Abobral Margem Direita	Eldorado	Apontado
2	Biguá Preto	Miracatu	Apontado
3	Calacanga	Registro	Apontado
4	Capitão Bras	Cajati	Apontado
5	Cascalheiras	Eldorado	Apontado
6	Coveiro	Iguape	Apontado
7	Desiderio	Iporanga	Apontado
8	Fau	Miracatu	Apontado
9	Ilhas	Barra do Turvo	Apontado
10	Itapitangui	Cananéia	Apontado
11	Itatins	Eldorado	Apontado
12	Lençol	Jacupiranga	Apontado
13	Mandira - Cajati	Cajati	Apontado
14	Manoel Gomes	Cajati	Apontado
15	Morro Grande	Cajati	Apontado
16	Padre Andre I	Jacupiranga	Apontado
17	Padre Andre II	Jacupiranga	Apontado
18	Patrimônio	Iguape	Apontado
19	Pavoa	Iguape	Apontado
20	Pontal	Cananéia	Apontado
21	Ribeirão	Iporanga	Apontado
22	Rio das Minas	Iporanga	Apontado
23	Taquaruçu	Jacupiranga	Apontado
24	Vila Andréia	Cajati	Apontado
25	Anta Magra	Barra do Chapéu	Apontado
26	Bananal Pequeno	Eldorado	Apontado
27	Castelhanos	Iporanga	Apontado
28	Momuna	Iguape	Apontado
29	Rio da Cláudia	Iporanga	Apontado
30	Tocos	Barra do Chapéu	Apontado
31	Ariri	Cananéia	Identificado
32	Porto Cubatão	Cananéia	Identificado
33	São Paulo Bagre	Cananéia	Identificado
34	Taquari / Santa Maria	Cananéia	Identificado
35	Varadouro	Cananéia	Identificado
36	Poço Grande	Iporanga	Identificado
37	Bairro do Engenho	Eldorado	Identificado
38	Boa Esperança	Eldorado	Identificado
39	Jurumirim	Iporanga	Identificado
40	Retiro Ex-Colônia Velha	Cananéia	Identificado
41	Bairro da Aldeia	Iguape	Identificado

	Quilombos	Município	Situação atual
42	Biguazinho	Miracatú	Identificado
43	Abobral Margem Esquerda	Eldorado	Identificado
44	Bombas	Iporanga	Identificado
45	Piririca	Iporanga	Identificado
46	André Lopes	Eldorado	Reconhecido
47	Cangume	Itaóca	Reconhecido
48	Cedro	Barra do Turvo	Reconhecido
49	Mandira	Cananéia	Reconhecido
50	Nhunguara	Iporanga / Eldorado	Reconhecido
51	Pedra Preta/Paraiso	Barra do Turvo	Reconhecido
52	Pedro Cubas de Cima	Eldorado	Reconhecido
53	Peropava	Registro	Reconhecido
54	Poça	Eldorado / Jacupiranga	Reconhecido
55	Porto Velho	Iporanga	Reconhecido
56	Praia Grande	Iporanga	Reconhecido
57	Reginaldo	Barra do Turvo	Reconhecido
58	Ribeirão Grande / Terra Seca	Barra do Turvo	Reconhecido
59	Sapatu	Eldorado	Reconhecido
60	Morro Seco	Iguape	Reconhecido
61	Ivaporunduva	Eldorado	Registrado Integralmente
62	Galvão	Iguape	Registrado Parcialmente
63	Maria Rosa	Iporanga	Titulado Integralmente
64	Pedro Cubas	Eldorado	Titulado Parcialmente
65	Pilões	Iporanga	Titulado Parcialmente
66	São Pedro	Eldorado / Iporanga	Titulado Parcialmente

**LEGENDA:**

**Apontado:** Primeira sinalização de existência do Território Quilombola, ainda sem nenhum ato normativo jurídico vinculado. Considerando apontamento feito pelo Estado ou Movimento Social.

**Identificado:** Primeiro ato normativo referente a a existência e regularização do Território Quilombola. Considerando abertura dos processos no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Inca), no órgão estadual competente (Ex: Itesp) e/ou a Certidão da Fundação Cultural Palmares.

**Reconhecido:** Reconhecimento do Território como Remascente de Quilombo. Considerando a Portaria de Reconhecimento do Inca ou o Relatório Técnico Científico (RTC) no caso do Itesp.

**Titulado Integralmente:** Outorga do título de domínio referente a toda a área do território. Considerando título do Inca para áreas particulares e/ou órgão estadual para áreas devolutas.

**Titulado Parcialmente:** Outorga do título de domínio referente a parcela da área do território. Considerando título do Inca para áreas particulares e/ou órgão estadual para áreas devolutas.

**Registro Parcial:** Registro em Cartório do título de domínio referente a parcela da área do território.

**Registro Integral:** Registro em Cartório do título de domínio referente a toda a área do território.

Fonte: ISA/2013

A morosidade de assimilação do Estado no que se refere às regulamentações transnacionais e à própria estrutura burocrática não conseguiram ampliar a reparação étnica e material pressupostas pela ADCT nº 68 e pelos Artigos 215 e 216 da CF/88.

É a partir dessa explanação que também chamamos a atenção para a emergência de absorção desses processos de mudança também pelas regulamentações previdenciárias. Estas mudanças estão latentes e puderam ser observadas tanto no campo jurídico quanto nas pautas sociais das insurgentes identidades étnico-coletivas, que estão sendo trazidas à tona enquanto um desdobramento do processo histórico de marginalização e organização social, sobretudo no meio rural. Assim como evidenciamos que a categoria “trabalhadores rurais em regime de economia familiar” é um conceito que foi se transformando ao longo do tempo, também revela-se, a partir da observação das institucionalidades de reconhecimento e da dinâmica social-organizacional dos quilombos que os trazem para a atualidade enquanto unidades vivas, que é necessário que o INSS incorpore tais especificidades de modo a garantir a sua preconização de universalidade.

Para adentrarmos no próximo capítulo que trata da política previdenciária no Vale do Ribeira, primeiramente iremos apresentar a constituição dessa região e da identidade quilombola nesta localidade, de modo a evidenciar a autodesignação desses sujeitos e a atualidade dos quilombos, respaldadas pela organização sócio-política dessas comunidades. Essas lutas pelos territórios são também lutas econômicas e identitárias, ou seja, elas demandam outras políticas que não somente às de regulamentação agrária, e, por isso, o exercício dos direitos previdenciários se tornam necessários, devido também ao seu caráter redistributivo e de justiça social. Esta premissa fica evidente na seguinte passagem:

Tratar os direitos coletivos tão somente como direito agrário poderá acarretar novos problemas na esfera jurídica, forçando as comunidades quilombolas a serem vistas como de “trabalhadores rurais” e “posseiros”, isto é, reeditando as categorias classificatórias externas e as condições como eram formalmente nomeadas antes do advento da identidade quilombola e dos direitos que lhes correspondem. Um involuntário fechamento desta dinâmica de afirmação identitária poderá levar a formas de racismo e em decorrência a conflitos étnicos. O impasse, portanto, permanece. (ALMEIDA, 2005, p.143)

## CAPÍTULO 3

### 3. OS QUILOMBOS DO VALE DO RIBEIRA

O Vale do Ribeira, que hoje concentra a maioria das comunidades quilombolas existentes no estado de São Paulo, 66 (Tabela 2), é sobretudo uma interpretação geográfica que envolve as serras compostas por Mata Atlântica que vão desde o sul deste estado e chegam até Curitiba no Paraná. A definição de quais são os municípios que compõem o Vale do Ribeira apresenta grandes variações<sup>26</sup> e perpassa por definições geográficas, políticas, sociais, econômicas, ambientais e de identidade.

A definição de uma organização quilombola do Vale do Ribeira de São Paulo aponta que esta região é composta pela Bacia Hidrográfica do Rio Ribeira do Iguape e é envolvida por 31 municípios, dos quais nove estão no estado do Paraná e 22 no estado de São Paulo. Na mesma definição, o Vale ocupa 10% da totalidade do território paulista e concentra a maior área de remanescente de Mata Atlântica do Brasil, cerca de 20%<sup>27</sup>.

De acordo com as afirmativas já referenciadas nesse trabalho que colocam o quilombo como constituído historicamente, mas, sobretudo, como unidades vivas e atuais, foi feito um exercício de localizar essas comunidades tanto no tempo da escravidão quanto na atualidade sócio-organizacional. Na atualidade existem 88 comunidades na totalidade do Vale do Ribeira, dentre as quais 66 estão localizadas no estado de São Paulo em diferentes momentos do processo de reconhecimento e titulação.

A origem documentada da região, a partir de algumas pesquisas, relata que ela servia de passagem aos ameríndios vindos do planalto em sentido ao litoral (ANGÊLO; SAMPAIO, 1995, apud Agenda SócioAmbiental, 2008), e consequentemente aponta para uma enorme diversidade e entrelaçamento cultural e social entre os indígenas, negros e brancos ao longo dos séculos (PETRONE, 1966, p.69). Em relação às influências dos índios Tupiniquins e Carijós no Vale do Ribeira:

<sup>26</sup> O Governo do Estado de São Paulo diz que o Vale do Ribeira é constituído por 24 municípios. O IBGE fala em 18 municípios. Os Territórios da Cidadania do MDA, também falam de Territórios de Identidade que envolveriam 25 municípios. Também podemos encontrar divisões tais como: Baixo, Médio e Alto Vale, mais o litoral sulde São Paulo (DIEGUES, 2007, p.2)

<sup>27</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.quilombosdoribeira.org.br/vale-do-ribeira>>. Acessado em 03 de mar. de 2014 as 11h37. Figura ilustrativa em Anexo.

A contribuição dos povos indígenas foi essencial para a constituição dos falares locais, dos nomes de acidentes geográficos, de fauna, flora e de instrumentos usados para a caça, para a produção de farinha de mandioca e para a pesca. (DIEGUES, 2007, p.04)

Registros documentais indicam que a ocupação do Vale do Ribeira foi iniciada pelo que hoje é reconhecido como Baixo Vale<sup>28</sup> e que coincide com a região litorânea. Essa vasta região, ainda no início do século XVI, era alvo de disputa entre os colonizadores portugueses e espanhóis, e em 1504 existem registros de expedições de Américo Vespúcio e Vicente Yanes Pinzon na Ilha do Cardoso, região litorânea, atual município de Cananeia – SP (RTC – Quilombo Galvão, 2000, p. 13). Mais tarde, em 1531, Martim Afonso de Souza chega ao interior do Vale do Ribeira para procurar ouro e prata, mas só encontra o ouro em 1550 nas localidades que hoje demarcam os municípios de Apiaí e Iporanga (DIEGUES, 2007, p.05).

Durante o período de colonização do país, os europeus mantiveram a economia mineradora às custas da exploração da mão-de-obra escrava negra e indígena. Esta forma de exploração demarcou importância regional ao Vale, uma vez que o transporte dos escravizados era feito pelo Rio Ribeira do Iguape.

(...) o Vale do Ribeira recebeu já no século XVI os primeiros contingentes negros que foram a mão-de-obra de sustentação para o desenvolvimento da atividade mineradora (...), eles foram levados também às outras localidades situadas Ribeira acima. (JUNIOR, et.al., 2008)

O ciclo do ouro resultou na criação de povoados e vilas ao longo da margem do Rio Ribeira ainda em meados do século XVII. Estes povoados se conformaram desde Apiaí até Iporangae de Iguape até Paranaguá (DIEGUES, 2007, p.05). Foi também durante o este ciclo que se formou o povoado chamado de Xiririca, atual município de Eldorado, que recebeu esse nome em 1948 em referência ao período da mineração do ouro (QUEIROZ, 2006, p.29).

A formação dos vilarejos e povoados, como desdobramento do ciclo econômico do ouro no Vale, se confunde com a conformação de uma das comunidades consideradas mais antigas da região. Relatos feitos pelos quilombolas em atividade de campo apontam que a primeira comunidade constituída na região teria sido a de

<sup>28</sup> Outros estudos dão indícios de que a Ilha do Cardoso no município de Cananéia, envolvida pela divisão geográfica do reconhecido Baixo vale, poderia ter sido descoberta anteriormente por povos ibéricos, no início do século XVI (DIEGUES, 2007, p.05)

Ivaporunduva em 1630, data esta que coincide com o início da construção da Igreja Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos que utilizou mão de obra de negros escravizados, mas que, entretanto, só foi inaugurada em 1791 (RTC Ivaporunduva, 1997, p.13).

É importante destacar, sob à luz da ressemantização do termo já mencionada anteriormente, que os quilombos não se constituíram somente nos casos de fugas. Os quilombos eram intrínsecos aos sistemas econômicos durante os períodos de exploração do ouro e das *plantations* vivenciados também no Vale do Ribeira. Neste sentido:

Do meu ponto de vista a questão do denominado “quilombo hoje” passa também pelo entendimento do sistema econômico intrínseco a estas unidades familiares, que produzem concomitantemente para o seu próprio consumo e para diferentes circuitos de mercado. (ALMEIDA, 1996, p.62)

Corrobora com esse apontamento a conformação dessa comunidade, que posterior e supostamente teria dado início a outras tantas comunidades vizinhas. Ivaporunduva teria sido constituída antes mesmo da conformação do povoado de Xiririca (atual município de Eldorado) e teria se consolidado a partir da doação daquelas terras por Joanna Maria, senhora bondosa que chegara durante a época da mineração, fazia da sua casa abrigo para peregrinos e adoentados, fora casada com um português chamado André de Souza. Viúva deste, casou-se com João Marinho também português, e posteriormente com a morte do seu segundo marido ainda viria a se casar com João Manuel de Siqueira Lima, natural do Estado de Minas Gerais<sup>29</sup>. Esta mulher que seria considerada posteriormente como a alma de Ivaporunduva, doou suas terras à Igreja em 1802 KRUG, 1942, p.272 apud RTC Ivaporunduva, 1997, p.14) e com a sua morte deixou os seus escravos livres como forma de remuneração pela servidão.

Esse local foi considerado como referência de um “lugar de negros” (ANDRADE, et. Al, 2000) na região durante os séculos XVIII e XIX e, segundo estudos, eram nessas terras que se encontrava “*o maior número de registro de terras ocupadas por negros identificados como “livres” ou “libertos” na década de 50 do século passado.*” (RTC Ivaporunduva, 1997, p.44)

---

<sup>29</sup> Segundo o Relatório Técnico – Científico de Ivaporunduva feito pelo ITESP, as famílias desta comunidade: “Têm como principais troncos familiares, registrados pelos assentos do Livro de Terras ou em relatos orais, relacionados aos fundadores do bairros, ou seus primeiros moradores as seguintes descendências: Pupo, Marinho, Meira, Vieira, Pedroso, Moraes, Araújo, Machado, Pereira, Santos, Costa, Furquim e Silva.” (2000, p.16). Estes são os sobrenomes mais encontrados no Vale do Ribeira.

Com o declínio do ouro no século XVIII, exceto em Apiaí onde essa forma de exploração permaneceu até 1800, o Vale do Ribeira aumentou significativamente a cultura da rizicultura, que foi considerado o segundo ciclo econômico da região e teve como os seus principais produtores os municípios de Eldorado e Iguape. Segundo Carvalho e Schmitt (2000) esses dois ciclos, do ouro e do arroz, demandavam um alto número de trabalhadores escravos indígenas e negros.

É também nesse período que o Vale do Ribeira passa a exportar, além do arroz, a farinha de mandioca, açúcar, madeira e peixe seco para os portos do Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande e Santos. Algumas embarcações de arroz que saiam do Porto de Iguape chegavam até Portugal, a Bacia do Prata, Montevidéu e Buenos Aires (DIEGUES, 2007, p. 05-07).

A partir de 1880 a exportação de arroz começa a declinar e junto dela o sistema de transporte fluvial. Foram criadas ferrovias e, posteriormente, as estradas de rodagem, sobretudo a partir dos anos 1960 que significaram grandes impactos à região do Vale do Ribeira e às comunidades locais (DIEGUES, 2007, p. 07).

Conforme a explanação feita no capítulo anterior, dentre as cinco premissas cristalizadas historicamente pelas normatizações que geram o desafio de ruptura para uma conceituação dos quilombos na atualidade, vale destacar os elementos de isolamento e de subsistência dessas comunidades. Almeida (1996) destaca que embora as legislações tenham colocado os quilombos fora dos ciclos econômicos, ou seja, fora do mundo do trabalho legalmente instituído (que vincularia o quilombo necessariamente a fatores de fugas e no isolamento), o autor adverte que outras produções rurais dessas populações se constituíram fora, mas, sobretudo, dentro das grandes propriedades. Suas produções agrícolas que na maioria das vezes se vinculam nas explicativas do autoconsumo é relativizada por Almeida (1996, p.73), pois elas foram elementares para garantir alimentos aos trabalhadores em tempos de crise das *plantations*, assim como em alguns outros casos, a venda desses produtos no mercado interno e local contribuíram com o pagamento da hipoteca da terra dos grandes proprietários.

Outro fator é que já estariam consolidados em sua autonomia, com liberdade para plantar o que quisessem mediante a crise do grande proprietário, e serem vendidos ou mudarem de fazenda e de senhor significaria um golpe mortal posto que perderiam um conjunto de benfeitorias essenciais: casas, roçados, poços, trilhas de acesso à mata para exercerem o extrativismo, a coleta e a caça. Em outras palavras poderíamos dizer aqui também que lograram aquilombar os domínios senhoriais. (ALEMIDA, 1996, p.73)

O gradual declínio das *plantations* enfraqueceu o poder coercitivo e de barganha dos grandes proprietários e favoreceu a constituição dos quilombos, pois aqueles passam a ter poucos elementos de negociação e começam a negociar as próprias terras com os escravizados. Almeida (1996, p.63) chama a atenção ainda para o *delay* que existiu entre 1824 e 1850 (entre o final do sistema de sesmarias até a Lei de Terras) onde foi disseminado o apossamento de terras entre os povos indígenas, escravos, ex-escravos, “homens livres”, etc. Estas populações passaram a exercer atividades autônomas nas periferias das grandes plantações, e isto, segundo alguns juristas, poderia explicar a pluralidade de posses no Brasil na atualidade.

Corrobora com isso: “*O processo de fragmentação e desagregação dos grandes estabelecimentos gerou inúmeras situações de acampamento, tal como sucedera a partir de 1755 com o confisco e desmantelamento das fazendas das ordens religiosas e com a abolição da escravatura indígena.*” (ALMEIDA, 1996, p.66). Entretanto, essas formas de ocupação não foram assimiladas com a Lei de Terras de 1850 e desde então essa categoria é praticamente marginalizada juridicamente. Essa invisibilidade das categorias de trabalhadores rurais e as suas formas de ocupação da terra, assim como a tendência de homogeneização dos trabalhadores rurais, supostamente podem ter origem na legitimação da Lei de Terras e da Abolição, conforme a sugestiona a seguinte passagem:

Assim, no Brasil, não houve qualquer reconhecimento formal de terras de ex-escravos que sucedesse imediatamente à Abolição, datada de 1888. Nas fazendas abandonadas e desativadas mesmo antes da Abolição, com a queda abrupta dos preços de algodão e da cana de açúcar no mercado mundial, bem como nos imóveis rurais doados a escravos ou por eles adquiridos e ocupados e mesmo nas áreas correspondentes a situações classificadas – pela documentação dos períodos colonial e imperial – como quilombo, permanecem diferentes camadas de camponeses ou unidades de trabalho familiar economicamente autônomas e designadas como “posseiros”, “foreiros” ou “arrendatários”, sem terem legalizada sua condição. (ALMEIDA, 1998, p.93-94)

Esses fatores se somaram à Abolição da Escravatura, em 1888, quando muitos negros foram libertos e ocuparam terras aos arredores e ao longo do Rio Ribeira, assim como se fixaram mata adentro e originaram muitas comunidades negras na região. Os trabalhadores que permaneceram naquela localidade centraram forças na combinação de

práticas de agricultura, pesca e extrativismo e compuseram a população caiçara que já habitava o local (DIEGUES, 2007, p.08).

Incentivos econômicos públicos chegaram no Vale na década de 1930 e foram utilizados para a abertura de algumas estradas e para incrementar a produção pecuária, do cacau, do chá e da banana. Este fator, por sua vez, aumentou o assédio de fazendeiros e empresários a procura de terras devido à valorização fundiária, conforme sugestiona a seguinte passagem:

Fato indubitável, entretanto, é que o notável crescimento da área de terras agrícolas caracterizadas como “posses” na região vai inicialmente de parelha com a exploração mais intensiva dos patrimônios fundiários particulares no município [Eldorado]. O aumento da área total dos estabelecimentos particulares corresponde ao aumento da área das lavouras (embora com redução da área de culturas temporárias), e ao expressivo acréscimo da área das espécies florestais cultivadas, mas ao lado de um progressivo “cercamento” das áreas de matas naturais, que se foram tornando propriedade privada segundo meios variados, que incluem, ao lado dos meios legais as fraudes documentais nas repartições públicas, a expulsão pura e simples dos pequenos posseiros e a grilagem. (QUEIROZ, 2006, p. 55)

O avanço dos grandes proprietários se deu às custas dos posseiros sem titulação de maneira a garantir a grande exploração econômica ou apenas para garantir a propriedade privada de terra para fins especulativos. Tais feitos têm repercussões até os dias atuais com os muitos registros de conflitos e litígios na disputa daqueles territórios, que implicam na morosidade das titulações de terras quilombolas da região.

Entre 1930 e 1950, além dos altos incentivos para a produção de chá e de banana no Médio Vale, foram estimuladas a pesca comercial no Baixo Vale (região litorânea), a pecuária no Alto Vale e a extração do palmito Juçara (*Euterpe edulis*) na Mata Atlântica como um todo (DIEGUES, 2007). Contudo essas atividades sempre apresentaram altos e baixos, sobretudo para os trabalhadores rurais ou pequenos posseiros, devido à forte dependência das figuras dos atravessadores e da vulnerabilidade diante das oscilações do mercado.

A extração do palmito Juçara merece destaque especial uma vez que o produto ganhou importância econômica entre os anos de 1950 a 1980. Embora a venda do palmito tenha se tornado a mais rentável, esta ocasião fez com que muitos moradores das comunidades deixassem suas roças para se “embrenhar no mato” nas buscas pelo produto, ocasionando o enfraquecimento dos padrões tradicionais de entreajuda, sociabilidade e solidariedade tradicionais (QUEIROZ, 2006, p.53). A venda do palmito

era marcada pela extrema dependência dos compradores e foi durante muito tempo a única fonte de recurso das comunidades, onde aquilo que era produzido para a subsistência nas próprias terras passou a ser comprado fora.

Com a chegada das restrições ambientais na década de 1980, a extração do palmito foi considerada ilegal, e os moradores tiveram que voltar para as suas roças que haviam sido abandonadas. Neste momento, segundo Queiroz (2006, p. 54) os trabalhadores trouxeram consigo outros hábitos, necessidades e estilos de trabalho, e, embora não se vissem dissociados da terra, já se anunciaava o afrouxamento destes laços.

Atualmente a extração do palmito ainda é praticada, mas de maneira muito diminuída e ocultada. Sob um olhar rápido e superficial, poderia passar desapercebida. A atividade se tornou tão ilegal que atualmente beira à marginalidade, e a referência da extração para alguns moradores gera medo e insegurança devido aos relatos de mortes vinculadas às atividades palmiteiras (SANCHEZ, 2005).

Com a decadência do palmito, o cultivo da banana passa a ser fomentado com mais veemência por projetos de colonização federal e estadual. Tais projetos demandavam lotes para a sua produção, e nessa situação houve mais uma ofensiva dos grileiros que passaram a vender pequenos lotes para imigrantes europeus e asiáticos (QUEIROZ, 2006, p. 71). O mesmo autor destaca que esses projetos se fundamentavam contrários à permanência das famílias locais e às atividades não eminentemente comerciais, alicerçados sob o argumento da decadência e do vazio demográfico do Vale da Ribeira. Esta situação demonstra, mais uma vez, a invisibilidade histórica das populações negras rurais que estão presentes na região desde, pelo menos, os anos de 1600.

Os dados censitários de 1950 e 1960 indicam o declínio das pequenas posses como reflexo das sucessivas intervenções estatais e privadas nessa região (QUEIROZ, 2006, p.54). A abertura de estradas, a consequente valorização das terras ao longo do Rio Ribeira e o destaque econômico do palmito, pelo menos até os anos de 1980, resultaram no aumento de mais que o dobro de propriedades privadas sobre áreas de matas naturais que abrigam, ainda hoje, as comunidades negras rurais. Estas situações fecharam ainda mais o cerco da reprodução social das pequenas comunidades de posseiros, quilombolas e ribeirinhos que tinham sua base material também apoiada na atividade extrativista (QUEIROZ, 2006, p.55). Esses aspectos citados em relação ao assédio da terra por parte dos latifundiários desencadearam o assalariamento da

população negra rural e o trabalho precarizado no Vale do Ribeira, assim como afetou a estrutura produtiva e a reprodução social dos mesmos, especialmente a partir de 1960 (QUEIROZ, 2006, p. 54).

A construção da Rodovia SP-165 que liga Eldorado a Iporanga concluída em 1969, assim como da BR-116 na década de 1960 e da BR-101 na década de 1970 impactaram fortemente aquela região. Não coincidentemente as construções dessas estradas foram feitas por políticas públicas de Estado com o objetivo de criar infraestruturas para a “ideia força” de desenvolvimento/crescimento nacional através do projeto nacional de industrialização (DELGADO, 2008, p.08). Embora essas rodovias tenham facilitado o acesso entre as comunidades negras e dessas com os centros urbanos, foi a partir dessa estrutura material que foram intensificadas as relações entre brancos e negros, aumentou a ofensiva dos fazendeiros, majorou a criminalidade, a ganância e a disputa de terras e, consequentemente, evidenciou-se as diferenças de classe. A desapropriação das terras relatadas pelos antigos moradores realizava-se, muitas vezes, de maneira truculenta e violenta e por jagunços armados (DIEGUES, 2007, p.27).

Embora o Vale do Ribeira tenha resistido aos impactos da chamada “modernização agrícola” desta época, o resultado das estradas advém da “ideia-força” da industrialização do governo de Juscelino Kubitschek em 1960. Foi com este governo que se estruturou mais substancialmente aquilo que posteriormente foi chamado de “modernização conservadora”. Tal padrão de desenvolvimento rural englobado pelo projeto nacional de desenvolvimento foi remodelado ao longo dos anos, e segundo Delgado (2008), alcança os dias atuais através da sobreposição desse projeto hegemônico em detrimento do desenvolvimento rural alternativo ou sustentável.

Os impactos desses projetos no Vale também são destacados nas falas dos moradores locais que contam que foi principalmente na década de 1960 que os conflitos fundiários se intensificaram na região. Muitos moradores atrelam a chegada das rodovias à ofensiva dos chamados “terceiros”<sup>30</sup> e as Unidades de Conservação, e contam que estes fatores alteraram significativamente o seu modo de vida, entendido como ancestral pelas comunidades.

A chegada dessas Unidades de Conservação embora indique uma certa preocupação com o meio ambiente aponta também para algumas controvérsias, pois em

---

<sup>30</sup> Nome dado aos grileiros ou não que adquiriram terras dentro dos territórios quilombolas.

casos de sobreposição nas comunidades locais, os residentes deverão sair ou ficam altamente limitados de produzir e de extrair alimentos das matas (DIEGUES, 2004).

Atualmente existem quatro parques estaduais na região, alguns deles sobrepostos às áreas quilombolas, são eles: Parque Turístico do Alto Ribeira, Parque Intervales, Parque Jacupiranga e da Ilha do Cardoso; e existem mais de vinte Unidades de Preservação<sup>31</sup>. Na terceira semana de maio de 2014 o governador do Estado de São Paulo, Geraldo Alckmin, anunciou, sem consulta prévia<sup>32</sup>, a chegada de mais um parque estadual que sobreporá duas comunidades, uma indígena e um assentamento rural.

O início da chegada dessas Unidades de Conservação remete à década de 1950. Dentre outros aspectos, elas coibiram a prática tradicional da coivara e da caça utilizadas pelas populações locais (JUNIOR, et. al, 2008) que foram essenciais para garantir a variedade nutricional das comunidades além de ser uma prática aprendida com os ancestrais. Sobre essa prática:

A coivara, como um sistema lógico de organização e uso dos recursos naturais, é fruto da evolução cultural e biológica humana nas florestas, e, sendo assim, representa as experiências acumuladas ao longo de séculos – e até milênios – de interação com as últimas (Chang, 1977; Wilken, 1987; Altieri et al., 1987; Noble & Dirzo, 1997). As técnicas tradicionais da agricultura de coivara estão alicerçadas sobre um conhecimento profundo dos processos naturais e das espécies florestais (Geertz, 1963; Berckerman, 1983; Altieri, 1989; Whitmore, 1990; Adams, 2000; Warner, 2001), fruto do processo histórico e social. Geralmente associada a populações pobres rurais e tradicionais ao redor do trópico úmido (Altieri, 1987; Coomes, 2000), a coivara é o sistema agrícola mais encontrado nesses ambientes (Pedroso-Júnior, 2008; Long & Zhou, 2001; Vadez, 2004; Adams, 1994; Boserup, 1965). Tradicionalmente praticada em áreas de baixas densidades demográficas, a coivara é considerada como um sistema eficiente em que o trabalho – e não a terra – é o fator limitante mais significativo da produção agrícola (Boserup, 1965; Pedroso-Júnior, 2008). Assim, a paisagem das florestas é composta por um contínuo de unidades agrícolas, as roças e capoeiras (florestas secundárias que se desenvolvem em unidades da paisagem em que se realizou a coivara), e ecossistemas naturais, sobre os quais ocorrem as práticas humanas (Altieri, 1987; Beown & Schreckenberg, 1998; Fox, 2000). (MUNARI, 2009, p.16-17)

A coivara que realiza a abertura de “clarões” na mata é realizada em sistema de rodízio e com tempo para o *pousio*, que é um termo técnico para falar do tempo de descanso do solo, e que no Vale do Ribeira pode chegar até cinco anos entre a abertura

<sup>31</sup> ISA – Instituto Social Ambiental. Disponível em: <http://site-antigo.socioambiental.org/inst/camp/Ribeira/vale>. Acessado em 21 de fev. 2014 as 14h28.

<sup>32</sup> Diga-se de passagem que a Convenção 169 já mencionada trata da consulta prévia às comunidades tradicionais em casos de implementação de projetos que incidam nas suas terras.

para um roçado e outro. As chamadas “tigueras” e “capoeiras” são áreas antigas de plantio em fase de regeneração (ANDRADE, 2013). Alguns estudos revelam que o corte e a queima na proporção realizada pelos quilombolas no Vale do Ribeira aumentam a biodiversidade na mata atlântica e atraem a fauna silvestre<sup>33</sup>.

Além da ofensiva dos grileiros, da imposição das Unidades de Conservação que estão sobrepostas em territórios quilombolas no Vale e que levaram consigo a Polícia Ambiental, vieram as restrições produtivas dos quilombolas mediante à resolução da SMA – Sistema Ambiental Paulista nº 27/2010. Embora esta instrução normativa buscassem incorporar as reivindicações quilombolas, ela continuou impedindo a prática da coivara no Vale do Ribeira. Em 2013, devido à organização das comunidades quilombolas em parceria com entidades locais<sup>34</sup>, foi encontrada uma saída para a mesma. Através do licenciamento ambiental e dos planos de manejo, as comunidades quilombolas do Vale do Ribeira têm o direito de utilizar a coivara nas capoeiras devido ao reconhecimento da importância histórica dessa prática. Tal circunstância inscreve os quilombolas em mais uma adequação jurídica e evidencia mais uma forma de enquadramento organizacional a que essa população está sujeita. E mesmo com conquista da autorização dos planos de manejo, aqueles quilombolas que não estiverem de acordo com os seus critérios ainda podem ser indiciados por crimes ambientais.

Durante os anos de *delay* entre a criação das legislações que restringiam tal prática até a atual solução, houve um abissal declínio da coivara onde muitos trabalhadores ficaram impossibilitados de produzir e ficaram comprometidas a segurança alimentar e nutricional dessas populações. Segundo o ISA – Instituto Socioambiental – ISA<sup>35</sup>, nesse interim, foram impulsionados o desaparecimento de muitas variedades e espécies agrícolas, assim como foi impactada a cultura quilombola

---

<sup>33</sup> Para aprofundar ver: Adams, Cristina et. al. **Diversifying Incomes and Losing Landscape Complexity in Quilombola Shifting Cultivation Communities of the Atlantic Rainforest (Brazil)**. Human Ecology, New York, v.41, p. 119-137, 2012. Ver também: **A casa e a roça: socioeconomia, demografia e agricultura em populações quilombolas do Vale do Ribeira**, São Paulo, Brasil de Nelson Novaes Pedroso Júnior; Rui Sérgio Sereni Murrieta; Carolina Santos Taqueda; Natasha Dias Navazinas; Aglair Pedrosa Ruivo; Danilo Vicensotto Bernardo; Walter Alves Neves. Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Ciências Humanas, Belém, v. 3, n. 2, p. 227-252, maio-ago. 2008. Ver também: **Memória Social e ecologia histórica: a agricultura de coivara das populações quilombolas do Vale do Ribeira e sua relação com a formação da Mata Atlântica local**. Munari, Lúcia Chamlian. São Paulo, SP, 2009. Dissertação (Mestrado em Ecologia) Instituto de Biociências, USP.

<sup>34</sup> EACONE - Entidade de Articulação das Associações das Comunidades Negras do Vale do Ribeira e ISA – Instituto SocioAmbiental.

<sup>35</sup> Quilombos do Ribeira recebem autorização para fazer suas roças tradicionais. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/quilombos-do-ribeira-recebem-autorizacao-para-fazer-suas-rocas-tradicionais>>. Acessado em 24 de mai. De 2014 as 17h33.

uma vez que a coivara cumpre um importante papel na conservação e transmissão dos saberes tradicionais.

Outro fator que abalou expressivamente a relação dos trabalhadores rurais negros do Vale do Ribeira com a terra foi a aprovação de um inventário hidrelétrico no início de 1990. O projeto elaborado ainda durante a década de 1950, ou seja, sob a “ideia força” de industrialização e de desenvolvimento, se implementado, pode gerar impactos incalculáveis na vida e na perspectiva desses moradores, assim como ameaça o Vale do Ribeira que foi declarado como Patrimônio Natural da Humanidade em 1999 por abranger mais de 2,1 milhões de hectares de florestas, 21% dos remanescentes da Mata Atlântica brasileira e 150 mil hectares de restinga e 17 mil manguezais<sup>36</sup>.

A riqueza natural existente no Vale do Ribeira envolve ainda 273 cavidades naturais identificadas pela Sociedade Brasileira de Espeleologia, e 158 sítios arqueológicos tombados, dentre eles líticos (de pedra), cerâmica, sambaquis, abrigos/grutas e cemitérios indígenas<sup>37</sup>. Alguns dos sítios arqueológicos já identificados pelo IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional indicam a existência de agrupamentos humanos há 12 mil anos atrás naquela região<sup>38</sup>. Embora seja considerada uma área crítica para a preservação da biodiversidade global (MYERS, 2000, apud, JUNIOR, et. al., 2008), toda essa complexidade de fauna e flora assim como a riqueza social e cultural dos modos de vida das comunidades locais, dentre elas as quilombolas, podem ser brutalmente diminuídas e impactadas.

A obra hidrelétrica prevê a construção de quatro barragens, quais sejam, Tijuco Alto, Funil, Itaóca e Batatal ao longo do Ribeira, e objetiva gerar energia principalmente para as indústrias de cimento e de extração mineral, assim como, supostamente, minimizaria os danos das cheias tão recorrentes neste rio (JUNIOR, et.al, 2008). Assim como na abertura de estradas que foi um dos componentes do projeto de desenvolvimento/crescimento nacional, a ideação das hidrelétricas reflete localmente as intenções nacionais do período da Ditadura Militar com projetos desenvolvimentistas consolidados graças à estreita aliança entre o empresariado e os atores governamentais. A criação das hidrelétricas compunha o II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND

<sup>36</sup> Instituto Socioambiental. Acessado em: <<http://www.socioambiental.org/inst/camp/Ribeira/>>. 23 de abr. de 2014 às 11h37.

<sup>37</sup> ISA – Instituto SocioAmbiental. Disponível em: <http://site-antigo.socioambiental.org/inst/camp/Ribeira/vale>. Acessado em 21 de fev. 2014 as 14h28.

<sup>38</sup> ISA – Instituto SocioAmbiental. Disponível em: <http://site-antigo.socioambiental.org/inst/camp/Ribeira/vale>. Acessado em 21 de fev. 2014 as 14h28.

instituído pelo governo de Ernesto Geisel em 1975 como resposta à crise econômica do primeiro choque do petróleo<sup>39</sup> e visava diminuir a dependência deste produto, criando novas fontes de energia.

Embora o projeto das hidrelétricas ainda não tenha sido implementado, a repercussão da possível construção das barragens já impele as comunidades. Esta ameaça já resultou em casos de venda de terra por parte dos pequenos proprietários à Companhia Brasileira de Abastecimento – CBA, ocasionou a migração dessas populações para as cidades por medo da inundação e contribuiu com a expulsão dos trabalhadores de suas terras devido à inexistência de documentos capazes de comprovar tal propriedade sem receberem nenhuma forma de indenização<sup>40</sup>. Esses projetos, que ainda pairam nas comunidades sob a ameaça de serem implementados, também contam com o apoio das prefeituras municipais que veem nas barragens uma importante saída econômica para impulsionar o chamado desenvolvimento regional, além de vislumbrarem a ampliação da arrecadação de impostos para estes municípios (SANCHEZ, 2005).

Entretanto, é importante ressaltar que embora o Vale do Ribeira tenha recebido alguns respingos do projeto de “modernização agrícola” e tenham sido criadas muitas Unidades de Conservação, Romão (2006, p.19) considera que a ocupação dessa região é anterior aos questionamentos de cunho ambientalista, e por isso não existia nenhum antagonismo entre a presença dos seus habitantes e a preservação ambiental. Ou seja, as comunidades negras rurais, ainda não chamadas de quilombolas, passaram quase que intactas pelo intensivo processo de modernização/desenvolvimento ocorridos no Brasil e particularmente no estado de São Paulo. A conformação própria da natureza de serras e matas fechadas do Vale dificultaram a maior inserção do projeto de desenvolvimento agrícola dos anos de 1950 e 1960.

### 3.1 OS QUILOMBOS NA ATUALIDADE

---

<sup>39</sup> Durante este período o Brasil era altamente dependente do petróleo e o II PND contou substancialmente com a parceria entre o capital financeiro nacional e as oligarquias agrárias tradicionais além dos altos investimentos do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento. Este Plano previa uma alteração econômica estrutural a curto prazo, ou seja, intervenções conjunturais. (Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2935/P00163\\_1.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2935/P00163_1.pdf?sequence=1)>. Acessado em 08 de jun. de 2014 às 19h44.

<sup>40</sup> Instituto Socioambiental. Acessado em: <<http://www.socioambiental.org/inst/camp/Ribeira/>>. 23 de abr. de 2014 às 11h37.

O advento do projeto das barragens, entretanto, suscitou uma base para a organização das comunidades do entorno do Rio Ribeira, que veio a desembocar na autodefinição dos sujeitos enquanto quilombolas<sup>41</sup>. Ou seja, no Vale do Ribeira a mobilização em torno dos confrontos foi o que consubstanciou a autoidentificação quilombola. Veremos a seguir essa trajetória.

Conforme nos relembra Medeiros (2002) o Estatuto da Terra criado em 1964 foi negligenciado durante todo o período militar, mas por outro lado, desdobrou-se na sua apropriação pelos movimentos sociais, intelectuais, alguns setores da Igreja Católica, sindicatos rurais e partidos de esquerda que se apoiaram fortemente neste instrumento, num processo que foi conformando o ambiente da abertura democrática nos anos de 1980 e favoreceu a retomada da pauta agrária nessa mesma década.

A partir do ressurgimento da bandeira da reforma agrária, muitos movimentos começam a se organizar, dentre eles destaca-se a criação do MST – Movimento dos trabalhadores rurais Sem-Terra, e do MOAB – Movimento dos Ameaçados por Barragens em 1986, que é um braço do reconhecido MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens. O MOAB que nasceu no Vale do Ribeira congrega principalmente os quilombolas, mas também alguns setores da igreja católica, sindicatos rurais e organizações não-governamentais.

Esse momento é retratado pela Maria Sueli Berlanga<sup>42</sup> em entrevista:

Eu estou aqui no Vale do Ribeira desde fevereiro de 1986. Então eu já tenho uns anos aí de história, né? E eu vim pra cá, eu vim pra trabalhar na zona rural, mas pela Igreja, na formação de liderança pra Igreja. Mas me envolvendo, né, nas comunidades e conhecendo as problemáticas das comunidades, eu fui entrando também nos conflitos que elas vivem. E fui percebendo também as características dessas comunidades. É visível que a maioria das comunidades rurais daqui de Eldorado é de afrodescendentes. Como a minha visão de Deus é de um Deus presente na vida, na história, na natureza, na criação, não dá pra separar né... porque a Igreja é o que é... Então aí a gente foi trabalhando então a formação das comunidades no compromisso de melhorar a qualidade de vida, de se organizar para garantir os direitos que aqui na região né... é uma região bem peculiar do estado de São Paulo, apesar de estar entre duas capitais promissoras né, é uma situação aqui de miséria e de riqueza também. De miséria a região é rica, a sua população, propositalmente, foi mantida na pobreza. E com isso né, nós

---

<sup>41</sup> A figura ilustrativa do mapa das comunidades do Vale do Ribeira estão no Anexo V.

<sup>42</sup> Também reconhecida como Irmã Sueli é também advogada do MOAB. É uma militante que chegou no Vale do Ribeira em 1986 e desde então atua principalmente nas intervenções coletivas que objetivam a concretização dos territórios quilombolas, mas que também atua em algumas causas previdenciárias nos casos de necessidade de abertura de processos para garantir a previdência rural. Na entrevista ela fez um breve histórico da sua chegada a região que, também a partir da sua contribuição, culminou com a criação do MOAB e com o processo de autoreconhecimento dos quilombolas. A sua entrevista está no Anexo II.

estamos trabalhando muito esse conceito de que a comunidade tem que se organizar pra resolver os seus problemas. (SUELI, entrevista, 2014)

A organização do MOAB assim como o auto-reconhecimento dos trabalhadores rurais negros do Vale do Ribeira enquanto quilombolas e a consequente criação das Associações das comunidades têm origem comum, mas não é uma mera coincidência. Está relacionada com a chegada de um bispo da arquidiocese de Registro vinculado aos setores considerados mais progressistas da Igreja Católica, a chamada Teologia da Libertação, conforme nos contou a Irmã Sueli.

A entrevistada relembra que os grupos das CEBs – Comunidades Eclesiais de Base chegaram ao Vale do Ribeira para formar lideranças rurais e começaram a fazer leituras bíblicas com os membros das comunidades. Nesse contexto, os trabalhadores rurais negros identificaram que haviam dois projetos em disputa na região: aquele que vinha de cima para baixo (referente ao projeto das barragens) e o que vinha de baixo para cima (referente ao projeto das comunidades). Depois de muito acúmulo político houve uma reunião em Ivaporunduva que as comunidades presentes votaram a favor da própria organização para resistirem ao projeto das barragens, e disso desdobrou-se a criação do MOAB no Vale do Ribeira.

Neste sentido, a irmã Sueli, que é também advogada do MOAB, nos informa:

A luta das barragens foi uma das primeiras organizações. As primeiras discussões sobre as consequências desses projetos aconteceram com as comunidades quilombolas, que nem eram assim denominadas. Então, quando saiu a Constituição de 1988, com o artigo 68 ADCT, já havia um mínimo de organização em relação às barragens, daí dentro da discussão, então se falava, e a gente nem via tanta importância de ser reconhecido enquanto quilombo, a questão quilombola entrou aí como uma ferramenta de luta contra as barragens [...]. (ROSA, 2007, p.123)

Com a organização do MOAB, a articulação e a identidade dos quilombolas foram se tornando uma “ferramenta de luta contra as barragens”, conforme referenciado pela própria irmã Sueli. Ou seja, a organização contrária às barragens iniciou também a questão de ser ou não quilombola, conforme sugestiona a seguinte fala da Irmã Sueli:

Isso depois foi mudando (discussão sobre comunidades quilombolas), de imediato e de início, a busca de reconhecimento como quilombola era para impedir as barragens. Hoje já mudou completamente, por ser quilombos não queremos barragens. Daí vem a questão da caminhada, você vai ampliando sua experiência às margens das condições. A questão de ser quilombo não é só a questão da terra, é também uma questão cultural e de

identidade. Nosso ponto de partida se ampliou na luta contra as barragens. (ROSA, 2007, p.124)

A organização do MOAB é de extrema importância no Vale do Ribeira, pois foi principalmente a partir dela que iniciou-se a conscientização dos quilombolas enquanto tais e destes enquanto sujeitos de direito. Essas situações convergem com aquilo que Arruti (2006) chamou de “processo de nominação”, situação que emerge com o ADCT e que ainda está ocorrendo, e também naquilo que Almeida (1996) discutiu como ressemantização. Para o último autor, é a partir da organização sócio-política reivindicativa diante de conflitos que os quilombolas são trazidos para a atualidade, ou seja, a identidade coletiva atual é constituída a partir de tensões sociais.

Mediante a contextualização do Vale do Ribeira feita até aqui podemos observar essa organização em pelo menos quatro identidades coletivas: terra de pretos (durante o período escravista); posseiros (nos períodos de declínios dos ciclos econômicos e no pós Lei de Terras); comunidades negras rurais contra as barragens; e quilombolas. É ainda importante destacar que as formas organizativas dos quilombolas no Vale, que atualmente estão estritamente ligadas a um movimento social, o MOAB, torna latente a discussão em torno da representatividade dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais – STRs, pois este também é um ator fundamental para discutirmos o acesso à previdência rural que será aprofundado no próximo subitem.

O primeiro capítulo demonstrou que a dificuldade de implementação dos Sindicatos Rurais favoreceu a organização das Ligas Camponesas (MORAIS, 1997). Sob a mesma esteira, Almeida (1994) chama a atenção para o fato dos movimentos sociais, sobretudo de quilombos, que começaram a se organizar depois do advento da ADCT, entre outras formas de organização tecidas a partir Constituição de 1988, vêm se consolidando em paralelo aos “[...] marcos tradicionais do controle clientelístico” representados também pelos STRs. Os movimentos sociais e as suas formas de organização e luta “*escapam ao sentido estrito de uma organização sindical e às formas de enquadramento urdidas pelo Estado*” (ALMEIDA, 1994, p.15).

Diante de conflitos localizados cujas instituições de caráter econômico impõem o acatamento de programas, como por exemplo, a situação das barragens no Vale, crie-se um campo de extrema tensão, que nem sempre os sindicatos rurais conseguem intervir na mediação entre os diferentes interesses envolvidos.

Os sindicatos rurais, que também são braços do Estado devido a sua conformação histórica, têm pouco poder nivelador nessas mediações. Daí são conformados outros vínculos solidários em situações de confronto que acabam por organizar esses movimentos sociais, chamados também como “unidades de mobilização” por Alfredo Wagner de Almeida (1994). Segundo este autor, as características dessas “unidades de mobilização” são: o valor do trabalho não em base racional, mas sim no sentido de coesão; lutas localizadas e imediatas que podem se transformar em organizações permanentes; intervenções no aparelho do poder; aglutinação social frente ao Estado em defesa dos territórios e de afirmação étnica; ação pela manutenção das condições de vida preexistentes ao programas e projetos impostos de cima para baixo por atores externos. (ALMEIDA, 1996, 16-17).

A conformação do MOAB no Vale do Ribeira iniciou-se como uma luta localizada contra as barragens, mas esta organização se configurou enquanto uma unidade permanente que, por conseguinte, conseguiu aglutinar o segmento social quilombolas dentre outras categorias, tais como os ribeirinhos, indígenas, etc., diferentemente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Eldorado. Os entrevistados dessa pesquisa os classificaram como um sindicato patronal. A fragmentação da representação do Sindicato de Eldorado evidencia-se, por exemplo, com a não filiação dos quilombolas que devem pagar R\$35,00 para a feitura de uma declaração de trabalhadores rurais em regime de economia familiar a ser encaminhada enquanto prova material ao INSS.

Essas novas organizações sociais rurais que emergem a partir de dispositivos da Constituição de 1988, abrem, na visão de Almeida, novas perspectivas:

A nova estratégia do discurso dos movimentos sociais no campo, ao designar os sujeitos da ação, não aparece atrelada à conotação política própria do termo camponês, que pode ser datada, no caso brasileiro, desde pelo menos os anos 50 com a formação das Ligas Camponeras. Politiza-se agora aqueles termos de uso local e referidos a realidades localizadas. Seu uso cotidiano e difuso não é visto como se opondo aos movimentos classistas, antes parece ser considerado como fator de educação política. Cinde-se o monopólio político do significado dos termos camponês e trabalhador rural, que até então eram utilizados com prevalência por partidos políticos, movimento sindical dos trabalhadores rurais e entidades confessionais. Isto sem destituir o atributo político daquelas categorias de mobilização. A nova classificação, verificada na alteração das nomeações e num conjunto de práticas organizativas, traduz transformações políticas mais profundas na capacidade de mobilização destes grupos sociais face ao poder do Estado. (ALMEIDA, 1994, p.17)

A apresentação desse *framing* de “novos” movimentos sociais transcende a representação dos sindicatos, e a partir de cada localidade surgem denominações de uso local, tais como “seringueiros”, “assentados”, “posseiros”, “colonos”, “quebradeiras de coco babaçu”, “povos do ribeira contra as barragens”, entre outros. Porém essas identidades coletivas estão imersas em categorias de mobilização mais abrangentes, tais como “povos da floresta”, “quilombolas”, “ribeirinhos”, “terra de preto”, dentre outras, e têm como base a relação rigorosa com a terra para a sua reprodução social, assim como a utilização comum dos recursos naturais e a propriedade comunal da terra. Mas o que é relevante diante dessa categoria “unidades de mobilização” e da citação acima é que essas novas formas de organização é que têm representados de fato os quilombolas no Vale do Ribeira.

A partir disso iremos fazer uma breve contextualização dessas novas organizações no município de Eldorado, que vão além do MOAB.

Primeiramente deve-se mencionar à criação das Associações de Quilombos. Esta é uma imposição de Estado para que as comunidades possam vir a ter suas terras tituladas de maneira comunal. É a partir delas que se materializam os aspectos político-organizativos da identidade coletiva e étnica. Para a constituição, o Estado requere que seja criado um CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica que conste o rol de todos os integrantes das comunidades. Somente depois disso é que é possível entrar com o pedido de titulação no INCRA ou no órgão estadual de terras, nos casos de terras devolutas.

Alguns anos antes de falecer, o então governador Mário Covas destinou 6 milhões de reais para a realização de obras de infraestrutura para as comunidades do Vale do Ribeira a serem utilizadas conforme os acordos coletivos entre as populações e sem intermediadores. Tal verba foi destinada para a construção de uma pousada e uma mini fábrica de beneficiamento de banana em Ivaporunduva que atende muitas comunidades do entorno. Atualmente a mini fábrica de banana serve também como um entreposto de comercialização para o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e eventualmente para o Programa de Merenda Escolar, ambos vinculados à Conab – Companhia Nacional de Abastecimento. Essa organização em torno da comercialização da produção agrícola quilombola é representativa e legítima, e por isso é capaz de gerar documentos de fé pública aos trabalhadores que pretendem acessar a previdência rural.

O ISA – Instituto Socioambiental é uma ONG de base nacional, que tem uma de suas sedes em Eldorado. Ele foi criado 1994 tem como objetivo defender os bens e direitos sociais coletivos e difusos do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos direitos humanos e dos povos. Consoante com seus relatórios de atividades e financeiro, o ISA realiza ações com as comunidades do Vale do Ribeira a partir de parcerias que também advém de recursos ministeriais e gera pesquisas na localidade.

Dentre outras atividades de apoio à produção e à cultura quilombola no Vale, o ISA tem contribuído com o fomento do turismo rural e étnico em sete comunidades. Este projeto que recebe principalmente estudantes do ensino fundamental e médio tem se mostrado uma importante alternativa econômica aos quilombolas. É também o ISA que organiza a “Feira de Sementes e Mudas do Vale do Ribeira – SP” em parceria com as comunidades quilombolas por intermédio da EAACONE – Entidade de Articulação das Associações das Comunidades Negras do Vale do Ribeira, com a FACQUIVAR – Federação das Associações das Comunidades Quilombolas do Vale do Ribeira, com ITESP – Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo, com FF – Fundação Florestal do estado de São Paulo, com Universidade de São Paulo – USP/Leste e com Prefeituras de Eldorado, Iporanga, Apiaí, Itaóca e Registro.

A feira consiste em trocas de sementes crioulas e de mudas com o objetivo de fortalecer a importância da roça e a manutenção da cultura quilombola além de impulsionar a segurança alimentar das comunidades e a autonomia. O trabalho da roça supõe um conjunto de relações, de saberes e de práticas baseadas em valores compartilhados que conformam um importante pilar de sustentação e organização sociocultural dessas comunidades. As feiras acontecem anualmente e reúnem, em média, 25 comunidades do Vale do Ribeira e registra todos agricultores/quilombolas que participam.

Dentre os incentivos públicos, há um projeto articulado pelo ITESP e pela CATI – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral que distribui mudas de palmito pupunha e que foi aderido por algumas comunidades, assim como eventualmente são localizados o projeto do GESAC que é um programa de inclusão digital coordenado pelo Ministério das Comunicações.

Os produtos agrícolas são escoados por intermédio de atravessadores, através de Feiras regionais e estaduais, como por exemplo a do Intervales e do Revelando São Paulo respectivamente, assim como por algumas organizações locais como a Sintravale

- Associação de Trabalhadores da Agricultura Familiar do Vale do Ribeira e Litoral Sul de São Paulo. Alguns quilombolas ainda trabalham como “guarda-parque” nas Unidades de Conservação do entorno e alguns outros são funcionários públicos, porém estes não representam uma parcela realmente significativa na totalidade dessa população.

O ITESP é um órgão que desde antes da criação do Decreto 4.887 já iniciou os trabalhos de laudos antropológicos e titulação em áreas devolutas, assim como presta assistência técnica aos quilombolas no Vale do Ribeira. Com sede no município de Eldorado, o ITESP atende a este município e também aos de Iporanga e Itaóca, fortemente marcados pela presença de comunidades quilombolas. Este Instituto utiliza de cadernos de campo para a documentação de atividades de extensão rural individual e coletiva, assim como encaminha alguns casos de solicitação de direitos previdenciários dos quilombolas. Atualmente o ITESP tem acompanhado pouco, pois a importância dos documentos emitidos por este Instituto para o acesso à previdência caiu consubstancialmente depois que foi derrubada a Circular 21.533/010, conforme será aprofundado no próximo subitem.

Em 2007 foi criado o CEPCE – Centro de Educação, Profissionalização, Cultura e Empreendedorismo que é uma organização sem fins lucrativos que visa promover e representar os direitos e interesses dos grupos tradicionalmente excluídos, especialmente das comunidades quilombolas. Esta é uma organização constituída por quilombolas e busca contribuir com a qualificação profissional e a educação superior nos municípios de Eldorado e Iporanga, e, na ocasião desta pesquisa, estava gerindo um projeto promovido pelo BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento para promover o turismo rural de sete comunidades do Vale.

Estas organizações e instituições citadas são representativas dos quilombos e legítimas para certificar que os quilombolas são trabalhadores rurais, entretanto não são reconhecidas pelo INSS no processo de efetivação dos direitos previdenciários. Conforme veremos no próximo subitem, o INSS desconfia da legitimidade de algumas instituições criadas antes do “reconhecimento” dos quilombos e de origem estatal, e solicita que o Ministério Público e outros técnicos deste Instituto se dirijam até as localidades para verificarem os órgãos que prestam assistência técnicas aos quilombolas e até as Associações.

Por fim, vale ressaltar que há vários estudos que consideram os quilombolas também enquanto trabalhadores rurais. Desse modo seguem alguns resultados da pesquisa de JUNIOR (et. al, 2008) que apontam o trabalho e a produção quilombola no Vale.

A principal fonte de renda dos quilombolas do Ribeira é a aposentadoria, responsável por 40,5% da renda total dos quilombolas, ou seja, aqui evidencia-se que os quilombolas acessam a previdência, mas discutiremos a seguir a dificuldade e morosidade para esse acesso. A renda da aposentadoria é seguida do acesso ao Bolsa Família e à Bolsa Escola que somadas atingem 33% da renda total dos quilombolas; e em seguida aparece a venda de produtos da floresta com 23,1% e os trabalhos ocasionais para “terceiros” com 25%. Contudo, a mesma pesquisa demonstra que a principal atividade dos quilombolas é a produção da agricultura tradicional onde 93% dos entrevistados declararam fazê-la. Destes 93% apenas 33,9% declaram vender os excedentes e apenas 4,6% assumem plantar visando apenas o comércio. Dos principais cultivos, sendo eles o feijão, mandioca, banana, milho e arroz, é a banana o principal produto comercializado e com maior fluxo de mercado.

Conforme constata Junior (2008, p.235), os trabalhos das comunidades, bem como a sua maior dependência das florestas ou não, estão intimamente imbricadas com o maior ou menor acesso dessas populações às rodovias. Em comunidades mais isoladas e acessadas apenas por pequenos barcos ou via balsa, a dependência do extrativismo é maior. Já nas comunidades que ficam mais perto das rodovias os quilombolas acessam com mais facilidade aos trabalhos assalariados e eventuais nas cidades, bem como os trabalhos ocasionais em roças de terceiros e outros serviços braçais casuais. Porém, é interessante notar que a comunidade considerada mais antiga, a de Ivaporunduva, embora tenha acesso à rodovia a partir de uma ponte construída pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva em 2003, tem a produção da banana como principal fonte de renda da comunidade, que declarou que essa produção representa 66,7% da renda total, acompanhada do artesanato com a palha da bananeira que representa em torno de 18% do total geral. Além disso, a banana produzida em Ivaporunduva conquistou o selo de produto orgânico.

Por fim, a constituição dos quilombos trazida pela trajetória histórica do Vale do Ribeira e pelas falas da Irmã Sueli convergem para o fato de que a luta pela terra perpassa necessariamente pela identidade coletiva desses atores, pela sua organização

sócio-política que disputa o campo do poder que, no Vale, apresentou-se, sobretudo, de forma contrária à construção das barragens. Nesse sentido, a perspectiva dos quilombolas do Vale do Ribeira também está inserida no percurso de lutas econômicas contra projetos hegemônicos e de afirmação dos seus territórios de modo a garantirem a sua reprodução social. Imersos nesse ambiente, é possível ressaltar que a luta por políticas de reconhecimento não se dissocia da luta por políticas de redistribuição, conforme no orienta Fraser (2007).

Em seguida, será aprofundada a relação entre o reconhecimento e redistribuição que é também como a singularidade associa-se à universalidade da política previdenciária.

## CAPÍTULO 4

### 4. A PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL E OS QUILOMBOLAS

A feitura desse subitem apoiou-se em entrevistas realizadas com a Gerente Executiva Ivete Rocha Bittencourt da Gerência Executiva - Gex do INSS, que envolve a região do Vale do Ribeira, lotada em Santos – SP; com o técnico Marcos Roberto Viotti do ITESP de Eldorado; e com Sueli Berlanga (Irmã Sueli) advogada do MOAB/Eldorado-SP. Além das entrevistas foram analisados 7 processos judiciais disponibilizados pela advogada dos quilombolas referente à tentativa de acesso aos direitos previdenciários, assim como foi considerado o seu relatório geral de processos jurídicos abertos desde 2004 até 2014.

Também foram consultados os relatórios do ITESP de acessos dos quilombolas à previdência social entre os anos de 2004 a 2008, mas que não continuaram a ser confeccionados a partir de 2009, pois o Instituto perdeu sua “atribuição especial” com derrubada da Circular nº 21.533/010<sup>43</sup> que tratava das especificidades dos quilombos e concedia importância ao ITESP nesse processo.

Diante da enormidade de dados e das inúmeras abordagens que poderiam ser feitas com o material acessado, optou-se por analisar como as especificidades quilombolas se relacionam com a política previdenciária a partir das suas regulamentações, de modo que procuramos evidenciar o tratamento do judiciário para a questão da propriedade comunal e para o reconhecimento de organizações próprias dos quilombolas. Deste modo, foi feito o levantamento do número de acessos dos quilombolas à previdência, durante o período de vigor da Circular, ou seja, de 2004 a 2008, e relacionamos estes números com os acessos posteriores, baseados dos registros concedidos da Irmã Sueli. Não foi possível saber do acesso via administrativa, pois o ITESP descontinuou seu acompanhamento com a queda da Circular, e o INSS não faz recorte dos acessos dos quilombos dentro do universo dos trabalhadores rurais em geral.

Nas análises dos processos judiciais, foram destacados como o INSS, leia-se os Procuradores Federais que atuam nesses casos, tratou juridicamente as requisições dos quilombolas no que tange a essa especificidade, às suas organizações próprias e das instituições que supostamente teriam legitimidade para declararem a condição de

---

<sup>43</sup> Até a elaboração final dessa dissertação não conseguimos saber exatamente porque a Circular foi derrubada.

trabalhadores rurais aos quilombolas. Dos processos ainda foram analisados os documentos utilizados para as solicitações dos quilombos aos direitos previdenciários, buscando evidenciar se existe hierarquização dos documentos de propriedade da terra e das comprovações de vínculo econômico com a terra.

Iniciaremos pelos relatórios fornecidos pelo ITESP que apresentou os seguintes dados gerais de acesso:

**Quadro 4 – Sínteses dos Acessos aos Benefícios Previdenciários dos Quilombolas do Vale do Ribeira – 2004 a 2008 - ITESP**

Ano	Aposentadoria por Idade	Salário Maternidade	Pensão por morte	Amparos Sociais	Auxílio Doença	Total de beneficiários por ano
2004	63	26	07	04	02	102
2005	34	26	04	02	07	73
2006	08	13	01	04	04	30
2007	17	22	-	1	02	42
2008	16	18	-	-	1	35
Total parcial por benefício	138	105	12	11	16	-
Total Geral	282					

Elaboração própria

Observa-se a partir desse quadro que os quilombolas do Vale estão acessando a previdência social rural. O quadro acima apresenta um recorte dos municípios de Eldorado, Iporanga e Itaóca, pois são estes os atendidos pelo ITESP/Eldorado, ou seja, envolvem 31 comunidades quilombolas do Vale do Ribeira (conforme podemos ratificar na Tabela 2 já mencionada). Entretanto se for estimada<sup>44</sup> uma população total dentro deste universo, chegamos ao número de 1550 famílias, que corresponderia algo em torno de 4650 pessoas. Embora não seja nosso objetivo quantificar os acessos, exatamente porque não existe um censo quilombola, vale ressaltar que diante desse

---

<sup>44</sup> Os Censos atuais não classificam a categoria quilombola e também não foi encontrado nenhuma pesquisa que tenha realizado um censo dos quilombolas do Vale do Ribeira de São Paulo, por isso falamos em “estimativa”. O apontamento de um total de famílias e de pessoas foi apoiado no conhecimento meu prévio de algumas comunidades locais a partir do número máximo de famílias, encontrado em Ivaporunduva e Nhunguara, que tem cerca de 100 famílias cada um, e do número mínimo de famílias encontrado nas comunidades de Sapatu com cerca de 30 famílias. Disso, estimei que cada quilombo em média, tem cerca de 50 famílias que multiplicado pelas 31 comunidades (Dados do ISA) totalizam 1550, e que se multiplicada por 3 (média rasa do número de pessoas por família), chegamos ao número total de 4650 pessoas. Estes números são portanto relativamente reais e que pelas médias utilizadas de 50 famílias por quilombo e de 3 pessoas por família, pode-se dizer que foi um número total subestimado como o possível quadro real.

quadro aproximado da realidade dessa população nesses três municípios, apresenta-se que apenas cerca 6% dos quilombolas estão acessando a previdência social rural, diante da estimativa de que 4650 pessoas são potencialmente segurados especiais nessas 31 comunidades.

Este quadro ainda nos mostra que a maioria das requisições são de aposentadoria por idade (138 deferimentos), seguida do salário maternidade (105), de 12 deferimentos pensões por morte, 11 Amparos Sociais (BPC/LOAS) e de 16 auxílios doenças. Esses dados referem-se a 4 anos dos benefícios necessariamente intermediados pela Fundação ITESP e somam 282 acessos.

Acerca da qualificação desses dados, ou seja, da análise qualitativa dos acessos dos quilombolas à previdência rural, a partir dos dados fornecidos pelo ITESP, o Relatório de 2004 destaca:

A Fundação ITESP, através do grupo Técnico de Campo de Eldorado vem apoiando as Comunidades Quilombolas no acesso aos benefícios da Previdência Social e em **2004** foram encaminhados ao Prev-Móvel da Previdência Social e também para a agência de Registro aproximadamente **150** quilombolas das comunidades de André Lopes, Ivaporunduva, Galvão, Pilões, Maria Rosa, Porto Velho, Bombas, Sapatu, Nunhguara, São Pedro, Pedro Cubas, Pedro Cubas de Cima e Praia Grande, entre Aposentadoria, Auxílio Maternidade e Auxílio Doença. As **dificuldades** ainda apresentadas são as **faltas de documentos comprobatórios para comprovação como Segurado Especial** onde são enquadrados os **Remanescentes de Quilombos**; **Dificuldade de entendimento das perguntas na entrevista, uma vez que os quilombolas são pessoas simples e de pouco grau de escolaridade.** (Relatório da Previdência Social – 2004 – Comunidades Remanescentes de Quilombo do Vale do Ribeira, Fundação ITESP/Eldorado – Realce nosso)

Este documento evidencia que dentre os 150 quilombolas encaminhados ao Prev- Móvel<sup>45</sup> a maioria teve seu pedido deferido no próprio atendimento, ou seja, em primeira instância ou pela via administrativa, o que resultou no acesso de 102 quilombolas somente em 2004 (observável no Quadro 4), que representa 68% da demanda total requisitada no ano. Este é também o ano que mais quilombolas

---

<sup>45</sup> “O PREV-Móvel foi criado como uma alternativa para facilitar a vida dos segurados que moram em cidades que não dispõem de uma Agência da Previdência Social fixa. Adaptado e equipado com os mesmos sistemas operacionais utilizados nas APS, levando no mínimo dois servidores, o PREVMovel oferece à comunidade atendida todos os serviços prestados em uma agência convencional, a exemplo do reconhecimento de direitos em até 30 minutos. Também presta informações e orientações à população por meio do Programa de Educação Previdenciária (PEP).” Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/prevmvel/>>. Acessado em 21 de jul de 2014, às 14h32.

acessaram os direitos previdenciários de acordo com os dados do ITESP e também como poderemos analisar a partir da base de dados judiciais em seguida.

A citação do relatório ainda menciona as dificuldades de acesso, quais sejam, “falta de documentos comprobatórios como Segurado Especial”, de acordo com o rol exigido nas Leis 8.212 e 8.213 de 1991, e a “dificuldade de entendimento” dos quilombolas das questões feitas em entrevista, um procedimento para o acesso aos direitos previdenciários dos segurados especiais quando as provas materiais (documentos) são insuficientes.

Essas dificuldades também foram relatadas por Sueli quando lhe foi perguntado sobre a maior dificuldade dos quilombolas para acessarem a previdência:

É a documentação.... é comprovar a documentação. No começo tinha uns problemas até de linguagem dos funcionários com o quilombola né. Por exemplo, eu mesmo presenciei casos da pessoa se declarar diarista, e depois “Como você se declarou diarista?”, “Não... eu sou diarista”, “Mas como você é diarista?”, “Eu trabalho todo dia”, né... No INSS eles fazem algumas pegadinhas. É uma questão, por exemplo, você trabalhou pro outro, trabalha pro outro, né, hoje muito menos, dez anos atrás muito mais, mas a questão é que é troca de dia e se ajudar porque... agora já tem, mas antes não tinha equipamento, era tudo na força do braço. E a ajuda mútua nos quilombos é um valor que o INSS deveria prezar por isso... (SUELÍ, entrevista, 2014)

A citação corrobora com o relatório do ITESP acerca da dificuldade das entrevistas, e que Sueli chama de “*problemas de linguagem*”. Esses apontamentos sugerem que os funcionários do INSS não estão preparados para tornar as questões, mais acessíveis à compreensão dos trabalhadores rurais e quilombolas.

Conforme também pudemos observar nos processos analisados, a dificuldade de entendimento dos quilombolas durante as entrevistas gira em torno do trabalho mútuo que perpassa pelo uso comum dos bens naturais, que são especificidades quilombolas. Este apontamento é corroborado na passagem acima em que Sueli aponta que “*a ajuda mútua dos quilombos é um valor que o INSS deveria prezar por isso*”.

Os processos analisados ainda evidenciam a dificuldade de entendimento nos casos de trabalho em terras de terceiros sobrepostas às áreas reivindicadas pelos quilombos. Em entrevista com a Gerência Executiva da Previdência Social da região do Vale do Ribeira, a gerente mencionou não haver possibilidade da terra ser coletiva, uma vez que cada um planta em um lugar e que esse fator acaba por si só realizando alguma divisão na terra. Argumentou que, além do mais, não é possível que ao conceder um

benefício, a totalidade da comunidade seja, por conseguinte, beneficiada. Em relação ao uso comum da terra, vale destacar ao que se refere no Vale como “mutirão”. Sobre essa forma de trabalho:

Por ocasião de trabalhos mais pesados, como a preparação do terreno para o plantio de uma roça grande ou a colheita de arroz usa-se em alguns lugares o “mutirão” ou “puxirão” ou “troca-troca”, forma de ajuda mútua pela qual o anfitrião se compromete a ajudar os outros sitiantes quando solicitado. O mutirão ocorre, em geral, nos fins de semana quando os vizinhos atendem ao chamado para cooperar com o sitiante necessitado que usualmente oferecia a dança do fandango.

Essa forma de solidariedade não tem somente uma função produtiva, mas facilita o contato entre os vizinhos, estreita os laços sociais, permite a troca de informações e mesmo, às vezes, namoros e casamentos (FORTES FILHO, 2005, p.73).

A propriedade comunal, a organização de trabalho baseada em ajuda mútua e a prevalência de produção voltada para subsistência poderiam de imediato serem envolvidas na legislação vigente estabelecida no Art. 11 da Lei 8.213/91:

Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

[...]

VII – **como segurado especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de:**

a) **produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade:**

1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; ou  
2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerce suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida;

b) pescador artesanal ou a este assemelhado, que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e

c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

§ 1º Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes.

[...]

§ 9º Não descaracteriza a condição de segurado especial:

I – a outorga, por meio de contrato escrito de parceria, meação ou comodato, de até 50% (cinquenta por cento) de imóvel rural cuja área total não seja superior a 4 (quatro) módulos fiscais, desde que outorgante e outorgado continuem a exercer a respectiva atividade, individualmente ou em regime de economia familiar

II – a exploração da atividade turística da propriedade rural, inclusive com hospedagem, por não mais de 120 (cento e vinte) dias ao ano;

- III – a participação em plano de previdência complementar instituído por entidade classista a que seja associado, em razão da condição de trabalhador rural ou de produtor rural em regime de economia familiar;
- IV – ser beneficiário ou fazer parte de grupo familiar que tem algum componente que seja beneficiário de programa assistencial oficial de governo;
- V – a utilização pelo próprio grupo familiar, na exploração da atividade, de processo de beneficiamento ou industrialização artesanal, na forma do § 11 do art. 25 desta Lei; e
- VI – a associação em cooperativa agropecuária. (Grifo nosso)

É possível observar na citação que o regime de economia familiar abrangeia as categorias *possuidor* e *usufrutário*, que, por sua vez, poderia abranger os quilombolas. Essas formas de relação com a terra não estão necessariamente vinculadas ao título da propriedade da terra, ou seja, no caso da inexistência de documentos que oficializem a propriedade da terra, este não poderia ser o argumento para indeferir ou obstaculizar os direitos previdenciários aos quilombolas. Entretanto, esta foi uma das alegações que o INSS utilizou ao negar o pedido de aposentadoria via judicial:

Suas alegações, na inicial, são no sentido de que sempre trabalhou na agricultura, na condição de segurada especial, isto é, retirando da agricultura os recursos indispensáveis à sua sobrevivência. Em primeiro lugar, sua efetiva condição de segurada especial não ficou devidamente demonstrada pelos depoimentos das suas testemunhas. As declarações das testemunhas, quanto ao modo do trabalho rural desenvolvido, trouxeram diversas incoerências: pode ser que a autora tenha trabalhado como empregada do Dr. X; ou como diarista; ou, ainda, sem qualquer vínculo desta natureza. Certo, apenas, que a autora sempre trabalhou na agricultura, não se conhecendo, ao certo, em que situação.

[...] Apesar da ocorrência de tais documentos, entrevejo que a autora não consegue provar que sua atividade, na lavoura, pode ser considerada em regime de economia familiar, na condição de segurada especial, consoante alega.

[...] No caso em apreço, contudo, nada obstante as alegações da parte demandante no sentido de que é quilombola, não há prova documental de que a parte autora reside em comunidade efetivamente reconhecida como remanescente de quilombo. (Processo Judicial do Juizado Especial da Senhora Marilene. Alteração do nome do proprietário e da beneficiária nossa)

Tal pedido de aposentadoria foi indeferido judicialmente porque a relação da trabalhadora com a terra não havia sido suficientemente comprovada por meio de provas materiais que são documentos de fé pública hierarquizados pelo INSS. O caso em questão era exatamente o caso sobreposição de “terceiros” em áreas reivindicadas enquanto um território de quilombo, mas mesmo assim a requerente dos benefícios previdenciários trabalhava para este “proprietário” sem receber salário, num sistema parecido com meação ou parceria. O título da terra na citação apresenta-se como

hierarquizado na relação entre a requerente e a terra, pois o trabalho por si só não foi capaz de conceder o benefício, e a alegação do INSS é que não ficou comprovada a relação da requerente com a terra. Ademais nessa situação só foi apresentado o reconhecimento da Fundação Cultural Palmares, pois de fato ainda não havia o título da terra.

Todavia, independente do título da terra, ou seja, da relação dominial da trabalhadora com terra, a legislação deixa claro que se a atividade rural é o principal meio de vida e quando o trabalho for realizado para a própria subsistência praticamente independe o tipo de relação com a terra que essa pessoa tem, justamente porque a qualidade de usufruidor e possuidor não são capazes por si mesmos de gerarem documentos de fé pública que poderiam ser apresentados no processo para acessar os direitos previdenciários, exatamente porque nessas condições eles inexistem.

Voltando aos dados do ITESP, no ano de 2004, foi apresentado o maior índice de deferimento de requisições dos direitos previdenciários aos quilombolas, e isso pode indicar o reflexo da então recém-criada Circular nº 21.533/010 de 25 de novembro de 2002, que discorreu o seguinte:

Considerando a Portaria 4.273/97;  
Considerando a Instrução Normativa INSS/DC 78/02;  
Considerando os pronunciamentos emitidos pela divisão de reconhecimento Inicial de Brasília datado de 15/08/2.001 e de 19/11/2.002;  
Considerando a necessidade de promover a integração social dos membros das comunidades Quilombolas através do reconhecimento do direito aos benefícios previdenciários, esclarecemos e orientamos:  
1 – O Instituto de Terras do estado de São Paulo (ITESP) vem realizando a demarcação e levantamento dos integrantes das comunidades dos antigos Quilombos.  
1.2 – Após a demarcação, o Governo do Estado de São Paulo desapropria a área onde se encontra a comunidade quilombola, entregando o respectivo título de Domínio em nome da Associação da Comunidade.  
1.3 – De acordo com a documentação apresentada a este Serviço de benefício, na Região do Vale do Ribeira 03 comunidades já possuem o Título de Domínio e outras seis já possuem o título de Reconhecimento de Domínio.  
2 – O inciso IV do artigo 124, da IN 78, estabelece: IV – declaração de sindicato de trabalhadores rurais, de sindicato rural (para os segurados especiais relacionados na alínea “a” do inciso V do art. 2º desta Instrução), de sindicato dos pescadores ou de colônia de pescadores, devidamente registrada no Ministério da Agricultura, pecuária e abastecimento, homologado pelo INSS – Anexo XII;  
3 – O artigo 128 da IN 78, estabelece: Art.128 – Onde não houver sindicato de trabalhadores rurais, o sindicato rural, sindicato de pescadores, ou colônia de pescadores, a declaração de que trata o inciso IV do artigo 117 desta Instrução poderá ser suprimida mediante apresentação de duas declarações firmadas por autoridades administrativas ou judiciais locais, desde que conheçam o segurado especial há mais de cinco anos e estejam no efetivo

exercício de suas funções, conforme modelo (Anexo II da Ordem de serviço nº590, de 18/12/97).

Parágrafo único: Podem emitir a declaração referida no caput do art. anterior o juiz de direito, o promotor de justiça, o delegado de polícia, o comandante de unidade militar do exército, da marinha, da aeronáutica ou de forças auxiliares ou o representante local de empresa de assistência técnica e extensão rural.

4 – Em reunião realizada com representantes do ITESP e este serviço de benefícios ficaram acertado que para o requerimento de benefícios na condição de segurado especial, de membros integrantes de Comunidade quilombola devem ser apresentados os seguintes documentos:

- Cópia de Decretos estaduais que dispõem sobre a legitimação de posse de terra aos remanescentes de quilombos;
- Cópia do título de Domínio ou do título de reconhecimento de Domínio.
- Relação com os nomes dos respectivos integrantes fornecida pela Associação dos remanescentes de quilombos;
- Declaração fornecida pelo sindicato de trabalhadores rurais nos termos do Anexo XII da IN 78/02;

- Na região onde não houver sindicato de trabalhadores rurais serão apresentadas duas declarações, uma fornecida pelo ITESP e outra por autoridade administrativa ou judicial;

5 – Demais pressupostos legais devem ser observadas para a caracterização do direito aos benefícios, nos termos da IN 78/02.

6 – Eventuais dúvidas que surjam ao longo do reconhecimento do direito dos integrantes dessa comunidade, deverão ser dirigidos por e-mail a este Serviço de benefícios;

7 – As cópias da documentação sobre as comunidades quilombolas fornecidas a este Serviço de benefícios pelos representantes do ITESP, serão disponibilizadas ao Prevmóvel e a APS de Registro.

8 – Esta circular entra em vigor a partir desta data e revoga a Circular 21.533/004/2.002, de 19/03/2002.

Marta Nogueira Silva Pfeilsticker  
Chefe Seção Orientação Reconhecimento – 21.533  
Maria Aparecida Galvão de Azevedo  
Chefe de Serviço de Benefícios – 21.533.12

Os dizeres da Circular mencionam a “promoção integral dos membros da Comunidade Quilombola” por meio do acesso aos direitos previdenciários, ou seja, aqui é subentendido o caráter de justiça social da previdência social. Trata, ainda, especificamente dos quilombolas e os vinculam ao reconhecimento do ITESP por meio do RTC. Nota-se também que esta Circular adveio de uma Seção de Orientação de Reconhecimento, instância interna do INSS, o que sugestiona alguma abertura do órgão para acolher aqueles que não se enquadram nas categorias estabelecidas pelas suas normativas. Esta Circular foi fruto de articulações do ITESP com o INSS local, via Gex de Santos e Gex de São Paulo, em tratativas<sup>46</sup> com o INSS de Brasília sobre a questão quilombola no Vale.

---

<sup>46</sup> Tivemos acesso a essas tratativas que originaram a Circular mencionada e elas seguem na íntegra em Anexo IV.

As tratativas que ocasionaram a criação da Circular foram iniciadas pela Gex de São Paulo que consultou a Divisão de Orientação de Uniformização de Procedimentos do Reconhecimento Inicial e Manutenção de Direitos – DOUPRIMD, seção da estrutura interna do INSS/DF, indagando se a Fundação Cultural Palmares ou o ITESP poderiam declarar se determinado trabalhador é de fato integrante de uma comunidade quilombola e se essa declaração teria validade. Dentre as trocas de informações citadas nessas tratativas, vale destacar os dizeres da Gex de São Paulo:

[...] 3. Considerando que, em grande parte, os quilombos são comunidades fechadas, sem vínculos com Sindicatos Rurais, e considerando a expressiva falta de provas materiais para a comprovação da condição de trabalhador rural [...] Em resposta fomos orientados que no presente caso a declaração fornecida pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais poderia ser suprida por duas declarações firmadas por autoridades administrativas ou judiciais locais [...].

4. Considerando que os membros integrantes das Comunidades de Quilombos não possuem o título individual da terra, sendo que o Título de Domínio da área ocupada é outorgado em favor da Associação dos Remanescentes de Quilombo e que os nomes dos integrantes dessas Comunidades constam do Relatório Técnico-Científico expedido para cada uma delas. (Seção Orientação Reconhecimento Inicial de Direitos, INSS/SP, 1 de outubro de 2002)

A citação indica a preocupação com a falta de provas materiais dos quilombolas, ou seja, de documentos comprobatórios, e por isso sugere que estes sujeitos são potencialmente beneficiários dos direitos previdenciários. Entretanto sinaliza para o tratamento diferenciado devido a suas especificidades, que segundo o INSS são: serem quilombolas, comunidades fechadas, sem vínculos com os STRs, apontam algum reconhecimento das Associações, e reconhecem o RTC do ITESP pois este versa sobre os membros integrantes das comunidades.

Embora o documento trate do quilombo como “comunidades fechadas”, situação já questionada anteriormente neste trabalho, ele coloca em dúvida a relação destas populações com os STR, sugerindo o reconhecimento de outras formas de representação que supostamente seriam mais próximas dessas populações. Ao atribuir ao ITESP as provas documentais há uma tendência de aumentar o acesso dos quilombolas à previdência, uma vez que este Instituto presta assistência técnica *in loco* e isso aproximaria os quilombolas das agências previdenciárias nos trâmites burocráticos que esse processo pressupõe. Esta tendência de aumento dos requerimentos foi evidenciada na continuidade das análises aqui apresentadas.

Exemplo disso são as comunidades quilombolas de Eldorado, que em sua maioria estão a mais de 40 km do centro deste município. Além disso, se forem do centro de Eldorado até o centro de Registro, onde há a agência previdenciária mais próxima, devem percorrer mais 80 km. Algumas comunidades ainda estão na margem esquerda do Rio Ribeira do Iguape e sem acesso à ponte, ou seja, necessariamente atravessam este rio com balsas ou com jangadas para que finalmente consigam chegar na rodovia e só depois disso chegar a esses centros urbanos. Com a intermediação do ITESP que antes gerava um documento hierarquizado como prova material pelo próprio INSS, esses deslocamentos eram facilitados, já que para juntarem vários documentos que comprovem a condição de segurados especiais, os quilombolas têm que ir diversas vezes a órgãos e instituições que, na maioria das vezes, ficam nos centros urbanos.

Em relação à Circular que aceitou o RTC como prova e sobre a representação dos sindicatos, a Irmã Sueli fala:

[...] o INSS começou a aceitar como uma prova o RTC, mas não basta. Já não basta, não basta... Então foi... é... por um tempo eles aceitavam o RTC, tinha lá a lista das pessoas lá... é... aceita, mas não é mais uma prova. É tem um absurdo também, tem o sindicato aqui, que não é sindicato de trabalhadores rurais, que é sindicato é de trabalhadores, mas não é dos trabalhadores, ele é patronal. Então você vai lá e as pessoas não acreditam no sindicato e não veem sentido de pagar. Daí chega lá no INSS sem a declaração do exercício rural, daí passa o bilhetinho que tem que levar. Daí eles levam. Vai no sindicato paga acho que R\$35 que eles estão cobrando pra fazer pra quem não é sócio, faz a declaração, vai no cartório paga mais quatro reais pra reconhecer a firma do... leva lá. A primeira coisa que o INSS faz, desconsidera o sindicato porque a declaração é do próprio interessado. Por que que pede? Já sabe como é que é o sindicato.

A fala de Sueli aponta que a Circular garantiu que o Relatório Técnico-Científico - RTC produzido pelo ITESP servia de prova material suficiente para o acesso dos quilombolas aos direitos previdenciários. Confirma ademais, que o STR não representa os trabalhadores rurais e mesmo assim o INSS solicita tal documentação. No entanto, quando entregue, nem o próprio Instituto reconhece tal declaração.

É possível apontar que a tal circular iniciou um processo de reconhecimento das especificidades quilombolas do vale do Ribeira, entretanto não teve vida longa e foi derrubada em 2008<sup>47</sup>. Mesmo que ela tenha se apresentado com pouca abrangência a partir da suposição do público total daquelas 31 comunidades referidas anteriormente, a

---

<sup>47</sup> Infelizmente não foi possível ter acesso às possíveis justificativas e/ou embasamentos para a derrubada dessa Circular em forma de documento ou pelas entrevistas.

Circular facilitou os acessos dos quilombolas aos direitos previdenciários durante a sua vigência, pois com ela os direitos eram acessados diretamente pela via administrativa. Os dados de acesso durante a vigência da circular em comparação com os dados dos processos judiciais fornecidos pela Irmã Sueli certificam a facilidade de acesso dos quilombolas à previdência.

**Quadro 5 – Síntese dos processos jurídicos do Vale do Ribeira – 2004 a 2008**

Ano	Aposentadoria por idade		Salário Maternidade		Pensão por morte		Amparos Sociais		Auxílio Doença		Total de processo no ano	
2004	5 PD	1 PI	4 PD	4 PI	-	-	-	-	-	-	9 PD	5 PI
2005	12 PD	-	5 PD	3 PI	-	1 PI	-	-	-	-	17 PD	4 PI
2006	8 PD	3 PI	6 PD	4 PI	1 PD	-	-	-	2 PD	1 PI	17 PD	8 PI
2007	18 PD	2 PI	9 PD	2 PI	2 PD	-	-	-	3 PD	1 PI	30 PD	5 PI
2008	5 PD	-	6 PD	1 PI	1 PD	-	-	-	2 PD	3 PI	14 PD	4 PI
Total Parcial por benefício	48 PD	6 PI	30 PD	14 PI	4 PD	1 PI	-	-	6 PD	5 PI	88 PD	26 PI
Total Geral dos processos abertos	114											

Legenda: PD – Pedido Deferido  
 PI – Pedido Indeferido  
 Elaboração própria

O quadro acima sugere que durante o período de vigência da Circular foi criado um ambiente de “facilidade” de acesso aos direitos previdenciários para os quilombolas. O número total de acessos que o ITESP relatou, 282 acessos, mais o número de 114 processos abertos e de 88 deferimentos por intermédio da advogada Sueli evidenciam esse ambiente. Esses aspectos ganham mais legitimidade se compararmos com os dados do próximo quadro que mostra que nos quatro anos subsequentes a 2009, o total de abertura de processo atingiu o teto de 78 solicitações e 52 deferimentos.

**Quadro 6 – Abertura de processos judiciais no Vale do Ribeira – 2009 a 2014**

Ano	Processos abertos	Deferimentos	Indeferimentos	Processos em andamento
2009	23	16	5	2
2010	12	7	3	2
2011	11	9	2	-

2012	12	7	2	3
2013	15	13	1	1
2014	5	-	-	5
Total	78	52	13	13

Elaboração própria

Em suma, a partir dos registros dos processos acompanhados pela advogada e irmã Sueli, de 2009 até o presente momento, foram abertos 78 processos judiciais. Os dados mostram que com a queda da Circular, a procura pela via judicial foi diminuindo nos anos seguintes. Supostamente, o advento da Circular criou um ambiente de “facilidade” a partir da apreensão das especificidades quilombolas, e com a sua derrubada que foi sendo assimilada ao longo dos anos seguintes pelos quilombolas, foi diminuindo a procura pelos benefícios previdenciários porque suas particularidades não eram mais reconhecidas pelo INSS da região.

Corrobora nesse sentido que durante a vigência da circular, em números gerais foram concedidos 282 benefícios no Vale do Ribeira de modo direito, e mais 88 benefícios pela via judicial, totalizando 370 deferimentos. Do ano de 2009 a 2014 apenas 52 benefícios foram concedidos exclusivamente pela via judicial, uma vez que o ITESP, sem a sua interlocução especial reconhecida pela Circular, parou de registrar os seus acompanhamentos devido ao “número inexpressivo”, fala do funcionário do ITESP, das concessões posteriores a 2009. Por fim, de 2004 a 2008, em quatro anos, foram concedidos 370 benefícios previdenciários aos quilombolas, de 2009 a 2014, nos quatro anos seguintes, foram deferidos apenas 52.

O advento da Circular facilitou o acesso dos quilombolas pela via administrativa considerada mais rápida, o que consequentemente garante mais qualidade no acesso aos direitos previdenciários. Nos quatro anos subsequentes, ou seja, após a derrubada da Circular, apenas 52 benefícios previdenciários foram concedidos pela via judicial, considerada mais morosa, pois dura em média 3 anos para serem efetivadas, sem considerar o período anterior de requerimento pela via administrativa, que é obrigatório. Vale destacar que a requisição dos pedidos dos direitos previdenciários é obrigatoriamente iniciada pela via administrativa e só pode recorrer em juízo no esgotamento dessa via, conforme reza a regulação previdenciária nº 8.213/91 no Art. 126 § 3º. Dos sete processos analisados para esta pesquisa, o esgotamento da via administrativa demorou em média 3 anos para que os pedidos fossem considerados indeferidos ou deferidos.

A via judicial é mais onerosa pela distância das comunidades até a cidade que realiza os julgamentos, que no caso é o município de Santos - SP.

Sobre essa morosidade, a advogada Sueli diz:

[...] de Ivaporunduva eu tenho vários processos, só de uma comunidade e que vai arrastando, né... eu estou com vários processos de Ivaporunduva de auxílio doença, de 2012! 2012!!! Quer dizer, eu acho que tem pessoas que estão pedindo e que já estão na idade de aposentar. (SUELÍ, entrevista, 2014)

Dos sete processos judiciais analisados para esta pesquisa, os documentos utilizados pelos quilombolas que supostamente comprovariam o exercício dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar são: Ata de reunião da Associação Quilombola; Certificação da Fundação Cultural Palmares, Relatório Técnico-Científico do ITESP, Documentos de serviços de extensão rural do ITESP e da CATI, Declaração de permissão de moradia e para desenvolver agricultura de subsistência (nos casos de sobreposição a parques ou em áreas de terceiros) do ITESP e da CATI, e receita agronômica do ITESP. Esses documentos são utilizados pelos quilombolas justamente porque são eles que os quilombolas são capazes de acessar, seja pela proximidade do público com essas organizações, seja pela legitimidade delas, ou ainda porque por meio delas é que os quilombolas se sentem representados, ou ainda porque estas seriam as únicas formas de se afirmarem enquanto trabalhadores rurais. Desta forma é pela identidade quilombola que é acionada a identidade de trabalhadores rurais, e são esses documentos que comprovam essa situação.

Dentre os documentos comprobatórios que poderiam ser utilizados, ressaltamos que o documento gerado pelas próprias associações deveria ser considerado, uma vez que a criação das mesmas foi imposta pelo Estado enquanto condição para a titulação. Cada comunidade, por meio da sua associação, cria um número chamado de CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica onde fica vinculada com o seu respectivo estado e cadastrada cada um dos moradores da comunidade nos termos legais, que também pode servir de comprovação de atividade rural dos quilombolas.

Além das associações, deveriam ser considerados os procedimentos para tornar as terras de quilombos tituladas, pois estes são procedimentos onerosos e pagos pelo próprio Estado, como, por exemplo, os relatórios antropológicos que, via de regra, são feitos por profissionais e por entidades necessariamente reconhecidas e cadastradas pelo Estado. Entretanto, os documentos gerados por estas instâncias oficiais, entendidos aqui

como legítimos documentos de fé pública, não são considerados como provas suficientes para garantir o livre acesso quilombola à previdência rural.

Esse descrédito do INSS em relação a essas documentações é evidenciado nas argumentações deste Instituto, conforme podemos observar nesse exemplo:

Haja vista a flagrante inconsistência da declaração apresentada pelo representante da CATI (quanto ao início do trabalho rural no imóvel localizado no Bairro de Reginaldo), conforme já apontei, situação que poderia beneficiar a parte autora, oficie-se, com cópia integral dos autos, ao DPF em Santos, para apurar eventual responsabilidade criminal pela informação apresentada perante este juízo federal. Oficie-se, ainda, para ciência, desta determinação, à Secretaria Estadual da Agricultura e Abastecimento, em São Paulo. (Sentença de João)

Outra situação semelhante de suposta dúvida da legitimidade dos órgãos foi encontrada nas declarações feitas sobre a documentação de uma associação que declarou que não existem transações comerciais do requerente naquela associação. O processo dizia o seguinte:

Nesta oportunidade, dada a singularidade da causa e seus contornos mais do que peculiares, entendo por bem proceder à Inspeção Judicial no quilombo e na associação à qual pertence à autora, para corroborar as informações de que toda a produção agrícola realmente é consumida pela comunidade. Assim faço e determino a produção de tal prova para o dia 26/05/2006 às 10 horas da manhã, horário em que a viatura oficial sairá desde fórum, sem horário de previsão de chegada ao local por conta da precariedade de acesso. Na data e hora marcados deverá, na sede da associação, estar disponível toda a documentação contábil necessária à comprovação dos fatos alegados na inicial. [...] Deve o meirinho certificar o nome e a matrícula ou RG do servidor responsável pela implantação do benefício quando da intimação para tanto, para fins de eventual responsabilização em caso de desobediência. Após a realização de inspeção judicial e lavrado o auto circunstanciado, manifestem-se as partes no prazo de dez dias, em razões finais, após, à conclusão, para a prolação de sentença. (Processo nº. 2006.63.05.000003-9)

Observa-se que o INSS tem dificuldade de assimilar as documentações emitidas pelas organizações que necessariamente tratam da especificidade quilombola. Ao duvidar das declarações feitas ou dos documentos emitidos por essas organizações, evidencia-se uma tendência de obstaculizar o acesso aos direitos previdenciários desse público. O processo citado também aponta algum “constrangimento” de um funcionário do INSS que deve ser responsabilizado em “caso de desobediência”.

Vale mencionar o argumento recorrente do INSS em todos os sete processos analisados para essa pesquisa:

Do exposto, caso se deseje que alguma categoria de indivíduos fique isenta de comprovar ao menos o início de prova material exigido por lei, só há uma forma de fazê-lo: através de um novo diploma legal que excepcione mencionada classe de indivíduos. Ora, até a presente data, não há, no ordenamento jurídico pátrio, qualquer ato normativo a determinar a inversão do ônus da prova no que pertine à concessão de benefícios previdenciários aos remanescentes de Comunidades Quilombolas. Se não há tal previsão, não poderá ser presumida a condição de segurado especial. Se assim for feito, será desrespeitada a Teoria da Tripartição de Poderes elaborada por Montesquieu, além de negar aplicação peremptoriamente ao art. 2º da Carta Magna de nosso país, no qual referida Teoria encontrou guarida.

Em verdade, ao juiz só é dado aplicar a lei, ou seja, subsumir os fatos que a ele são submetidos ao diploma legal abstratamente formulado pelo legislador positivo. Não lhe cabe excepcionar onde a lei não o fez, pelo que só se pode chegar a uma conclusão no tocante à prova do preenchimento dos requisitos legais por parte dos remanescentes de quilombolas: O ÔNUS DA PROVA CONTINUA A RECAIR SOBRE O SUPUESTO SEGURADO ESPECIAL, OU SEJA, É ELE QUEM DEVE TRAZER AOS AUTOS O INÍCIO DE PROVA MATERIAL EXIGIDO POR LEI. NÃO O FAZENDO, SÓ RESTA AO JULGADOR INDEFERIR SEU PEDIDO. (Processo Judicial de Dona Joaquina. Realce do próprio processo)

Essa passagem evidencia a dificuldade de reconhecer a condição quilombola, e, por conseguinte, o exercício dos direitos previdenciários, uma vez que é frisado nos sete processos analisados que para o tratamento diferenciado aos quilombolas é necessário que mude a Constituição Federal. Os Procuradores Federais do INSS não consideram que possa haver diferentes entendimentos das agências ou nas regiões de atendimento, como por exemplo, não avaliam a realidade local do Vale do Ribeira que concentra o maior número de quilombos do estado de São Paulo nem fizeram valer a Circular n. 21.533/010. Insistem na criação de uma nova regulação via Constituição Federal.

O mesmo argumento foi usado quando consultamos a Gex de São Paulo para esta pesquisa em relação ao acesso dos quilombolas aos direitos dos segurados especiais em regime de economia familiar. Obtivemos a seguinte resposta: “*Em 04/2012 houve reunião do (MPS) Ministério do Desenvolvimento Social, INSS e representantes da Fundação Palmares e ficou definido que tratamento diferenciado aos Quilombolas depende de alteração da legislação previdenciária.*”

O tratamento diferenciado aos quilombolas, o tempo de demora pela via judicial e as condições de trabalho desse público, também são mencionados pela advogada Sueli:

Ainda temos muitos problemas. Isso aqui já era pra ter sido, já tinha que... tem coisa ali absurda que já daria pra resolver administrativamente e mesmo na justiça. São casos que o INSS, que depois de você comprovar na justiça com o início de prova material mais testemunhal, o INSS ainda entra com recurso. Então, eu mesmo na minha história aí eu tenho muito pouco caso

que foi feito um acordo com o advogado do INSS numa ação judicial... né... que fica demorando, que fica atrasando o direito de pessoas que são trabalhadoras e que trabalharam em condições muito piores que outros trabalhadores, e muito mais que quinze anos. Porque o trabalho começa né... hoje é menos porque o pessoal tá indo pra escola e tal, mas você pega esse pessoal que está se aposentando, que começou a trabalhar com sete, oito anos. Quando tinha força de carregar uma enxada já ia pra roça. Então com sessenta anos um homem, ele já trabalhou quase 50 anos. Poderia ser tratado com um direito coletivo, mas cada uma precisa numa hora diferente, fica pulverizado....

Estas passagens também apontam para uma certa homogeneidade na tratativa do INSS diante das requisições dos quilombolas. Em entrevista com a Gex de Santos, quando foi questionado quais seriam os documentos comprobatórios para os quilombolas, a Gerente prontamente abriu a seguinte lei:

Art. 106. A comprovação do exercício de atividade rural será feita, alternativamente, por meio de:

I – contrato individual de trabalho ou Carteira de Trabalho e Previdência Social;

II – contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural;

III – declaração fundamentada de sindicato que represente o trabalhador rural ou, quando for o caso, de sindicato ou colônia de pescadores, desde que homologada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS;

IV – comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, no caso de produtores em regime de economia familiar;

V – bloco de notas do produtor rural;

VI – notas fiscais de entrada de mercadorias, de que trata o § 7º do art. 30 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor;

VII – documentos fiscais relativos a entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante;

VIII – comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção;

IX – cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; ou

X – licença de ocupação ou permissão outorgada pelo Incra. (Lei 8.213 de 24 de julho de 1991)

Os dados apresentados nessa pesquisa evidenciam que embora esta lei não mencione as posições hierárquicas desses documentos, na prática, os diferentes documentos têm pesos díspares no ato da solicitação dos trabalhadores junto às Agências Previdenciárias. O documento com mais peso na avaliação previdenciária é o da propriedade fundiária, considerado uma prova inquestionável e, em segundo lugar, aparecem os documentos fiscais de compra e venda de insumos e produtos. Há, pois,

um enquadramento em que os trabalhadores rurais devem estar submetidos para que seja garantido o exercício dos seus direitos previdenciários.

Estes são os documentos mais difíceis de serem acessados pelos quilombolas, seja pela dificuldade da titulação de suas terras, conforme já nos referimos, assim como a prova da venda de sua produção, pois embora os quilombos não sejam comunidades isoladas, a venda de seus produtos sempre foi feita principalmente no mercado informal, além deles darem primazia ao valor de uso desses produtos, utilizados enquanto troca por outros.

Na ausência de provas materiais, a advogada Sueli diz que não existem legislações que hierarquizem a prova documental como mais importante do que as provas testemunhais. Sobre a imprescindibilidade de prova material, os recursos do INSS versam igualmente, nos sete casos analisados, da seguinte maneira:

Na comprovação do tempo de serviço prestado na condição rurícola, conforme jurisprudência capitaneada pelo enunciado da Súmula 149-STJ, não é admissível a sua demonstração unicamente por testemunhas. Há, assim, a necessidade de início razoável e idôneo de prova material, como prevê o artigo 55, § 3º da Lei 8.213/91, a qual deverá guardar contemporaneidade com os fatos.

Ao analisarmos os processos judiciais, nos deparamos com os argumentos de um juiz que alegou que a prova do RTC, ou seja, que uma determinada requerente utiliza para comprovar a sua moradia e sua relação com a terra, dão legitimidade de presunção relativa ao exercício rural:

No caso em apreço há prova documental de que a autora reside em comunidade de remanescentes de quilombo, a saber, relatório feito pelo ITESP em que consta o nome da autora no rol de ocupantes. Portanto, opera a seu favor a presunção relativa de exercício de atividade rural. Ou seja, pelo documento técnico acima referido, tenho por provado que a autora, nascida no quilombo (fato ratificado por suas testemunhas), ali sempre morou e, pelas próprias peculiaridades da situação, sempre trabalhou na lavoura, em regime de economia familiar. Tenho o mencionado documento como contemporâneo à época dos fatos que a autora pretende provar, mostrando, ademais, que a autora pelo período necessário de carência, sempre trabalhou na lavoura com sua família. (Processo n.2.008.63.05.000423-0)

Tal decisão judicial evidencia alguma permeabilidade do campo jurídico quanto às influências e demandas externas, e, de alguma maneira, dialoga com as realidades e organizações locais.

Acerca da comprovação da atividade rural esta é provavelmente uma dificuldade igualmente enfrentada por trabalhadores rurais em regime de economia familiar de um modo geral. A maioria dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar não têm Carteira de Trabalho assinada e sequer possuem documentos comprobatórios de compra e venda de insumos e produtos. Entretanto também evidencia-se aqui uma especificidade quilombola, uma vez que suas tradições são repassadas principalmente por via oral, assim como a marginalização imposta historicamente à essas populações, conforme já versamos, indicam a dificuldade de serem apresentadas provas materiais, ou documentos de fé pública para comprovar a atividade rural, restando que a prova testemunhal deve assumir maior importância nesse caso. Diante da dificuldade das titulações aos quilombolas, as situações de parceria, meação, posse, entre outras não tem como oficializar a relação com terra. A ausência e ou dificuldade de obter esses documentos também questionam a homogeneização da categoria “trabalhadores rurais em regime de economia familiar” que o INSS tende a fazer.

Nos casos estudados o padrão institucional atual impediu ou obstaculizou ao invés de promover a redistribuição, pois o entendimento do regime de economia familiar vincula um certo tipo de vida, um padrão de organização, de sociabilidade, de cultura e de relação com terra que não necessariamente é o mesmo da totalidade dos trabalhadores do campo. Ainda no caso dos quilombolas, a exigência documental é agravada exatamente pela marginalização das populações negras, fruto da escravidão de término recente e da subalternidade do meio rural no Brasil.

Neste sentido Fraser(2007) atenta que a *política de reconhecimento* deve ser acionada quando é negada aos indivíduos e grupos a possibilidade de participar como iguais aos demais na interação social. Os dados acima evidenciam que houve um reconhecimento parcial dos trabalhadores rurais, pois as normas previdenciárias atuais negam a condição de participação dos quilombolas como iguais aos demais. Considerase que o reconhecimento foi parcial, pois a circular aumentou a participação dessa população, entretanto ela foi derrubada, e esse reconhecimento foi desfeito, colocando mais uma vez os quilombolas no conjunto dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar.

Dentre as dificuldades gerais encontradas nos processos vimos que existe resistência de serem somados o tempo de trabalho rural com o tempo de trabalho urbano, muito comum nas comunidades em épocas de entressafra, assim como

registramos historicamente com o que aconteceu no Vale com a chegada de grileiros, com a ameaça das barragens e com a chegada da Unidades de Conservação. Conforme já foi evidenciado no início deste Capítulo, essas circunstâncias “sufocaram” os espaços produtivos dos quilombolas, assim como geraram conflitos de terra em casos de sobreposição ou ainda quando havia ameaça de impacto direto a essas populações, e desta forma, os quilombolas foram obrigados a procurarem trabalho nos centros urbanos.

O INSS é capaz de somar os tempos de atividade urbana e rural, entretanto não o faz na primeira instância administrativa, que no caso do Vale do Ribeira seria representada pelas agências de Registro, Miracatu, Praia Grande, São Vicente, Santos, Itanhaém, Guarujá e Cubatão, normalmente mais próximas das comunidades. Para realizar a soma do tempo de trabalho rural com o urbano necessariamente é preciso que haja um julgamento administrativo na Gerência Executiva que é a responsável regional dessas agências. No Vale do Ribeira esta Gerência fica em Santos, local mais distante das comunidades, e que no caso o próprio quilombola requerente deve solicitar avaliação administrativa do seu pedido de junção de tempos de serviço em regimes diferentes. Entretanto, pela distância e pela dificuldade de comunicação entre os agentes previdenciários com os quilombolas já mencionados, supõe-se que este seja mais um obstáculo, pois o que poderia ser resolvido pela via administrativa acaba tendendo a ser procurado pela via judicial.

Há também exemplos de confusão entorno da “natureza rural”. Em um processo em que uma quilombola solicitou aposentadoria por idade foi apresentada sua certidão de casamento que a categoriza como “doméstica”, e isso a desqualificou enquanto trabalhadora rural. Essa situação evidencia que a autodeclaração “doméstica” para o INSS não é posta em dúvida nos casos dos trabalhadores rurais e dos quilombos, mas vale destacar que essas pessoas necessariamente moram aonde trabalham, e que quase sempre essas pessoas trabalham na terra, ou no caso, dificilmente uma mulher só trabalhe nos afazeres domésticos nessas condições. É muito difícil a reprodução social e econômica no campo, quer seja em quilombo, ou em assentamento, ou em pequenas propriedades rurais, sem o trabalho da mulher, mesmo que somente realizado no interior das casas. Não considerar este aspecto acentua a invisibilidade do trabalho feminino.

Em relação a este mesmo processo judicial citado no parágrafo acima, foi somada a essa não comprovação de atividade rural da mulher, a situação de que o

marido da requerente era funcionário da Prefeitura de Eldorado e trabalhava como balseiro na travessia do Rio Ribeira do Iguape. Segundo o recurso do INSS que solicitava o indeferimento desse pedido de aposentadoria, foi alegado que não houve comprovação da atividade rural e o trabalho em órgão público do marido desqualificou a condição do regime de economia familiar da solicitante, pois teoricamente eles não dependiam exclusivamente da atividade rural para sobreviver.

Diante do quadro apresentado, é de suma importância que haja uma definição justa e correta do trabalhador em regime de economia familiar, e ela não perpassa necessariamente por uma nova regulamentação a ser expedida na Carta Magna como defendem os procuradores federais do INSS, mas depende do entendimento das regulamentações atuais de maneira ampliada, ou seja, com todas as normativas que vem reconhecendo os quilombos desde a criação da ADCT. Orienta-se que a previdência rural deve estar consonante com a realidade local, que também pode passar por novos enquadramentos normativos, como o exemplo da Circular n. 21.533/010. As políticas devem se aproximar com mais afinco da realidade concreta do seu público alvo em cada território ou, neste caso, com a região de abrangência das agências previdenciárias. No caso, as oito agências previdenciárias do Vale que estão nos municípios de Miracatu, Praia Grande, São Vicente, Santos, Registro, Itanhaém, Guarujá, Cubatão necessariamente atendem todas as comunidades quilombolas, que segundo uma média do público estimado acima<sup>48</sup>, poderiam atender algo em torno 10 mil quilombolas, ou seja, um público muito significativo.

As interpretações equivocadas impedem que o trabalhador rural acesse, ou tenha extrema dificuldade em exercitar os direitos previdenciários plenamente e faz com que atualmente a esmagadora maioria dos benefícios, para serem concedidos, tenham que necessariamente recorrer às vias judiciais. A morosidade dos resultados dos pedidos, sejam eles deferidos ou indeferidos pela via judicial, apoia-se na exigência de requerimento administrativo prévio, que contribuiria com a agilidade dos requerimentos, não fosse os indeferimentos pela via administrativa sob a alegação de falta de “provas de início material” suficientes, leia-se pelo menos uma prova por ano

---

<sup>48</sup> Essa média foi baseada no conhecimento do número máximo e do mínimo de famílias por comunidade. Aqui foi feito o cálculo de 66 (comunidades) multiplicado por 50 famílias de cada comunidade, que totalizou 3300 famílias. Depois multiplicamos 3300 famílias por 3 membros por cada uma delas e chegamos em 9.900 pessoas. Consideramos que esse universo é subestimado.

ou por mês de carência, ou ainda quando entende-se que o trabalho rural não pode se somar ao trabalho urbano.

A insistência do INSS em reduzir o conceito de agricultura familiar em regime de economia familiar, quando não leva em consideração a própria atribuição legal da categoria “possuidor” ou de produção voltada a “subsistência”, redobra a exigência documental dos quilombolas e faz com que muitos pedidos sejam indeferidos e até com que muitos potenciais sujeitos de direitos nem sequer procurem o Instituto devido às burocracias e altas exigências legais. O ônus da prova, conforme mencionado no recurso do INSS, recai necessariamente sobre o trabalhador, quando este deveria ser invertido se considerada a realidade dessas populações – ou seja, o INSS que deveria provar que aquele trabalhador rural não é um beneficiário, e não o contrário. Tal sugestão apoia-se no depoimento do juiz citado anteriormente que disse que o RTC do ITESP cria presunção relativa de comprovação do exercício rural dos quilombolas.

Por fim, reafirmamos que a previdência social deve ser realmente um instrumento de integração social, conforme também preconizou a Circular nº 21.533/010 de 2002 que indicou a importância de haver atenuação das “provas de início material” para as populações quilombolas do Vale do Ribeira. Seu acesso é um importantíssimo mecanismo de distribuição de renda e de redução de pobreza e de desigualdades sociais e por isso devem ser efetivados.

O advento da Circular evidenciou a importância de articulação da política de reconhecimento com política redistributiva, pois na ausência da primeira a segunda fica obstaculizada, e a *justiça social* não é alcançada. Estes fatores dialogam com a advertência de Fraser (2007) em torno da *política de reconhecimento*. A autora adverte sobre o risco da *política de reconhecimento* ser tratada apenas enquanto uma *política de identidade*, pois esta tende a reificar a cultura a partir de um modelo impositivo do coletivo cultural, onde a pressão de um grupo cultural sobrepõe-se aos membros individuais. Nesse sentido, a cultura como reconhecimento pode ser uma vinculação perigosa porque massifica, homogeneíza e obscurece as disputas internas do grupo e impulsiona a identidade em detrimento da justiça social.

Sob à luz de tais considerações e diante dos dados até aqui mencionados, é possível apreender que a categoria do trabalho rural em regime de economia familiar poderia envolver os quilombolas naquilo que Fraser apresenta como a universalidade de acesso e enquanto parceiros integrais na interação social para alcançar a justiça

ampliada. Porém, é justamente nas advertências da autora acerca da massificação da identidade advinda da imposição de uma categoria hegemônica sobre outras, que neste caso seria o “regime de economia familiar”, que supostamente atenderia a todas as particularidades existentes no campo, que reside a complicaçāo do acesso dos quilombolas à previdência social.

Ao homogeneizar a categoria de trabalhadores rurais em regime de economia familiar equipara-se a documentação exigida para os quilombolas com a dos trabalhadores rurais inseridos nesse regime e, por conseguinte, as especificidades quilombola não são apreendidas, pois na prática essas populações devem apresentar documentos e ter relação com a terra similares ao dos pequenos produtores ou ainda terem que ter um mesmo modelo organizativo de representação, como por exemplo, a exigência dos documentos dos Sindicatos. Para o acesso a esses direitos, os quilombolas são tratados como se fossem iguais ao geral dos trabalhadores rurais ou como se os trabalhadores rurais fossem um todo homogêneo. Esses fatores são corroborados com a regulação da Lei nº 12.512 de 2011, já mencionada, que equipara os quilombolas e os povos e comunidades tradicionais ao agricultor familiar, e disso também emerge que os quilombolas sejam adicionados enquanto categoria específica na regulação previdenciária enquanto segurados especiais. A partir disso, suas especificidades talvez sejam realmente apreendidas de modo a ampliar ainda mais a cobertura do sistema previdenciário, assim como aproximar da universalidade de acesso preconizada pelo INSS.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A trajetória histórica de institucionalização das demandas sociais, embora demonstrem conquistas das lutas populares, não garante que os atores usufruam livremente desses direitos conquistados. Ao tratar da assimilação da legislação previdenciária e do quilombo nas regulamentações de Estado foi possível observar que as lutas sociais não cessam depois dos enquadramentos jurídicos, pois as normativas acabam sendo enquadramentos sociais e sugerem um limite de ação. Nesse sentido, buscamos evidenciar que as duas pontas de direitos, acesso à terra e direitos previdenciários rurais são campos que ainda estão em disputa para a sua real implementação.

Tal apontamento traz uma questão importante: será que as regulamentações, leis, normativas, entre outros enquadramentos legais, são capazes de garantir a universalidade de acesso aos seus públicos? Tentamos demonstrar que os enquadramentos das legislações não dão conta de abranger a complexidade das demandas e dinâmicas sociais e por isso devem estar em constante revisão.

Conforme foi descrito nesse trabalho no Capítulo 1, os conceitos de regime de economia familiar, o próprio conceito de trabalhador rural e de quilombo (analisado no Capítulo 2) não são estanques e variaram ao longo da história e, por isso, a sugestão de questionamento desses conceitos faz-se pertinente de modo a ampliar o atendimento desses sujeitos de direitos e aproximar da universalidade presumida nas institucionalidades, principalmente nas legislações previdenciárias que foram criadas para intervir nas mazelas sociais advindas do sistema capitalista de produção.

O conceito de quilombo, conforme tentamos demonstrar no segundo capítulo, foi constituído em bases cristalizadas de resquícios folcloristas, racistas, de invisibilidade, marginalidade e de isolamento. Soma-se a esses fatores o lugar que o rural ocupa na política e na economia, observáveis em projetos hegemônicos e burgueses de desenvolvimento, ou seja, o rural abordado neste trabalho, dos pequenos produtores, dos posseiros, dos usufruidores, dos assentados, dos quilombolas, não estão incluídos nesses projetos hegemônicos. No caso em questão, os quilombos sofrem pelo menos duas vezes a marginalidade imposta por serem ao mesmo tempo negros e do campo no Brasil. Tal situação incide na dificuldade de efetivação dos direitos já

conquistados, principalmente quando trata-se de garantir a propriedade da terra para as comunidades quilombolas.

Há de ser considerado os fatores étnicos, ou melhor, a exclusão histórica das populações negras rurais, para haver ampliação dos acessos aos direitos à terra, assim como para ampliar os acessos aos direitos sociais, em especial os previdenciários. Trata-se sim de dívida histórica social e patrimonial com as populações negras. Se o aspecto étnico for considerado de maneira séria e com vontade política é possível nos aproximarmos mais da universalidade dos direitos e com isso promover de maneira mais profícua a justiça social. Isso ficou evidente quando tratamos da normatividade da Circular do Vale do Ribeira que criou um ambiente de exercício da previdência rural aos quilombolas, em que foi “facilitado” o acesso pela via administrativa considerada muito mais eficiente, por ser rápida e menos burocratizada, levado em consideração ainda a distância dessas comunidades das agências previdenciárias. Ademais, com o reconhecimento da especificidade quilombola, ou com a efetivação de uma política de reconhecimento, a política (re)distributiva é mais facilmente alcançada, o que aponta para a justiça social.

Depois da queda da Circular n. 21.533/010, conforme apontado pela advogada Sueli, ficou mais fácil acessar pela via judicial, pois por esta via é possível haver atenuação de provas materiais, que é o principal entrave. Por outro lado, isso evidencia uma técnica de judicialização dos direitos previdenciários, ou seja, maior resistência do INSS para os acessos dos quilombolas, pois necessitam principalmente da via judiciária para exercitarem seus direitos, ao mesmo tempo em que essa via é muito mais morosa devido à exigência de imprescindibilidade de esgotamento das vias administrativas. Isso sem contar com os “constrangimentos” sociais a que ficam sujeitas as instituições que declaram a atividade rural, os órgãos de extensão rural, as associações, os próprios funcionários do INSS e até as pessoas que amistosamente realizam as entrevistas para a prova testemunhal, que devem somar três testemunhos.

Ao que tange a esses “constrangimentos” que apontam entraves e obstáculos para o exercício dos direitos previdenciários, estes não devem ser reduzidos a defeitos da máquina administrativa do judiciário e do INSS. Existe um poder implícito quando estas institucionalidades solicitam fiscalizações às organizações sociais, ou ao órgão de extensão rural, ou a um funcionário que conceda um benefício. Há também um poder implícito quando os procuradores federais do INSS negligenciam os testemunhos e

quando relatam que não importa a condição quilombola ao potencial sujeito de direito. Existem questões políticas e igualmente de poder em torno do acesso à terra, que neste trabalho foram mais bem fundamentadas com a discussão em torno da ADIN quando tratamos do estatuto jurídico do termo quilombola, mas também há no acesso à previdência rural quando nos deparamos com esse tipo de argumento do judiciário e dos procuradores federais. Por outro lado, considera-se que estas são ferramentas de “proteção” do INSS dadas as constantes evidências de fraudes no seu sistema e das constantes acusações de déficit, muito embora estas situações não justifiquem, por exemplo, dificultar a compreensão dos quilombolas durante as entrevistas.

As normas não devem ser regras formais aplicadas de cima para baixo, ou por conteúdos elaborados independentemente delas. Há de ser considerado ainda as correlações de força que definem e exercem sua potência no processo de suas aplicações, assim como existem as dinâmicas sociais dos grupos em questão, que desafiam o determinismo mecânico das legislações e instituições que mediam os acessos aos direitos. Ademais, não existe um único modelo ou tipo de organização social legítima, ou um único modo de vida do trabalhador rural em regime de economia familiar, ou uma única forma de relação com a terra.

Acerca da enorme diversidade de trabalhadores rurais e diferentes formas de ocupação da terra e de organização no meio rural brasileiro, vale destacar o trabalho do Projeto da Nova Cartografia Social da Amazônia<sup>49</sup> organizado pelo antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida. Este trabalho iniciado na década de 1990 identificou a existência de Povos dos Faxinais, Fundos de Pasto, Pescadores Artesanais, Ribeirinhos, Cipozeiros, Povoado Panteiro, Quilombolas, Indígenas, Quebradeiras de Coco Babaçu, Seringueiros, Pomeranos, Geraizeiros, Vazanteiros, Piaçabeiros, Pantaneiros, Afro Religiosos<sup>50</sup>, entre outras identidades coletivas que se fundamentam em direitos territoriais e numa autoconsciência cultural cada qual numa relação direta e singular com a terra, que incidem, ainda, em formas particulares de organização social.

---

<sup>49</sup> Este trabalho está disponível em: <<http://novacartografiasocial.com/fasciculos/povos-e-comunidades-tradicionais-do-brasil/>>. Acessado em 29 de jan de 2013. Tem por objetivo a auto-cartografia de povos e comunidades de identidades coletivas, e dentre outras importantes atribuições, realiza oficinas para o auto-mapeamento dessas populações com a utilização de GPS. A repercussão do projeto tem sido tamanha que está se estendendo para outras regiões brasileiras e com isso tem identificado muitas identidades e diferentes maneiras de uso e ocupação do solo.

<sup>50</sup> Não cabe nesse trabalho definir cada maneira específica de relação dessas populações com a terra, mas visamos trazer a tona tal diversidade de modo a exemplificar esses diferentes modos de vida que implicam em formas de organização diferenciadas.

Buscamos evidenciar que no caso dos quilombolas as “unidades de mobilização” são mais representativas desses grupos do que os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais. Nesse quesito, a fala da advogada Sueli sugestionou que o próprio INSS também tem questionado a documentação emitida pelos STRs.

Entretanto a recorrência do argumento do INSS de que ser quilombola não inverte o ônus da prova e que não pode haver atenuação das provas materiais nesses casos, mostram um *modus-operandi* cristalizado e mostra até uma certa falta de vontade política em garantir a universalidade de cobertura preconizada nas próprias legislações, assim como impede a maior justiça social e distribuição de renda da previdência, conforme foi construída historicamente no país.

A Constituição de 1988 deu condições de aglutinações sociais de grupos diferenciados, pois criou novas relações jurídicas entre o Estado e esses povos, mas não implicou na realização de políticas públicas efetivas de reparação histórica aos negros. Evidenciou-se, entretanto, uma pulverização de um número quase incontável das normativas sem que tenha havido de fato uma assimilação profícua dessas mudanças advindas com o ADCT pelas instituições burocráticas do Estado como um todo. Talvez essa assimilação deva perpassar por novas formas de organização do próprio Estado, pois, conforme já foi abordado, este não alterou suas instâncias organizativas e por isso guarda heranças profundas da ditadura. No mais, essa dispersão jurídica não garantiu a efetividade das leis, pois dessa forma os fatores étnicos continuaram a ser tratados transversalmente. Trata-se de haver mais vontade política de fazer reparação social para com as populações negras que só começou a ser considerada com a CF/88 e com o ADCT, pois a Lei de Terras articuladamente impediu que posteriormente com a Abolição da escravatura houvesse respaldo às posses dos negros que na ocasião se tornaram ex-escravos ou novos “homens livres”.

Vale dizer que embora os negros tenham sido repetidas vezes excluídos das normativas e com isso a reparação social da herança escrava tenha sido iniciada tão tarde, os quilombolas sempre venderam suas produções, inclusive sustentaram as *plantations* no passado, pois o quilombo não foi somente constituído por foragidos ou no isolamento. Eles muitas vezes foram constituídos dentro das grandes fazendas e, por isso, junto com os homens pobres e livres rurais teriam importante participação com as suas produções agrícolas quando havia crise no sistema de plantations ou ainda como os responsáveis pela alimentação dos trabalhadores dessas grandes fazendas monocultoras.

Entretanto tais produções ficaram posicionadas às margens do sistema econômico e por isso muitas vezes são desconsideradas e tratadas como mera subsistência.

Esses fatores históricos são possíveis de serem encontrados no Vale do Ribeira, onde os quilombolas ainda não estão completamente inseridos nos padrões comerciais e econômicos considerados os mais importantes no Brasil. Mesmo assim, se a previdência social rural considerasse esses fatores naquilo que ela chama “subsistência” já seria possível ampliar a participação dos quilombolas nos direitos previdenciários, muito embora essa nomenclatura obscureça a real forma de produção e de relação com os mercados dos quilombolas. Entretanto, quando não são comprovadas a propriedade rural nem a relação econômica de produção há uma tendência de negar ou obstaculizar o acesso à previdência pelos quilombolas.

A conceituação hoje estabelecida de “segurados especiais em regime de economia familiar” dá limites políticos-administrativos ao acesso dos direitos previdenciários dos quilombolas, devido as suas hierarquizações de ordem prática e não aquela estabelecida nas regulamentações 8.212 e 8.213 de 1991. Com o empréstimo da categoria “ressemantização” de Almeida, podemos indicar que é preciso “ressemantizar” os segurados especiais em regime de economia familiar, de acordo com as organizações e dinâmicas concretas do seu público alvo. Mesmo assim, se houver dificuldade deste entendimento, pode-se apoiar na Lei 11.326 de 24 de julho de 2006 que estabeleceu em seu Art. 3º um novo enquadramento da categoria “agricultor familiar”: “VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º.” Esta lei que foi incluída pela Lei nº 12.512 de 2011 que equipara os quilombolas ao conjunto de trabalhadores rurais. Ademais, existe um enorme aparato de normas e regulações que também amparam os quilombos nessa aproximação aos trabalhadores rurais em regime de economia familiar e reclama um tratamento diferenciado a esse público.

A partir disso, faz-se urgente que as organizações próprias dos quilombos sejam reconhecidas, uma vez que as organizações tradicionais, leia-se STRs, nem sempre são representativas. Reconhecer a autoatribuição, o processo de titulação que podem ser dois, que no caso estudado são feitos pelo INCRA e o ITESP, o cadastro da Fundação Cultural Palmares, a Convenção 169, dentre tantas outras formas de políticas de

reconhecimento pode representar um passo muito importante e qualitativo no acesso dos quilombolas à previdência.

Embora a autodefinição por si só pudesse gerar acesso direto aos direitos previdenciários, no INSS e no processo de titulação das terras prevalecem a prova por meio dos papéis, leia-se documentos de fé pública em detrimento das provas testemunhais que, no caso dos quilombolas, é a forma cultural predominante de transmissão de conhecimentos e de relação social. Especificamente em relação ao INSS, a hierarquização da prova documental pode ser questionada a partir da configuração da propriedade da terra no Brasil e no Vale do Ribeira, onde que é expressivo o fenômeno da grilagem de enormes porções de terra, através de escrituras oficiais fraudulentas. Na região do Vale, isso ocorreu junto com a chegada das estradas e dos incentivos econômicos públicos às monoculturas das grandes propriedades, pois estes foram fatores aumentaram o valor das terras e promoveram a expulsão dos pequenos produtores rurais para as cidades.

Os estudos de campo demonstraram que embora seja possível o envolvimento dos quilombolas na categorização previdenciária atual de “trabalhadores rurais em regime de economia familiar”, este entendimento, por sua vez, obstaculiza o acesso aos direitos previdenciários dos quilombolas, pois exige documentações e organizações padronizadas como se esses trabalhadores rurais tivessem apenas um tipo de relação social e de representação idêntica em todas as suas formas de vida. Esses fatores foram evidenciados pelas incongruências de tratamento dos quilombolas pelo Estado, que apresenta-se tão heterogêneo dentro de uma mesma instância e com dificuldades em responder com políticas satisfatoriamente universalizantes.

Essas incongruências ficam evidenciadas quando o Estado, por exemplo, impõe a criação da associação para que a terra quilombola seja titulada, assim como ele dispõe recursos, como, por exemplo, para a realização de laudos antropológicos e para a desintrusão das áreas quilombolas para a titulação, ao mesmo tempo que esses “resultados” não são reconhecidos enquanto comprovação materiais no caminho para o exercício dos direitos previdenciários. Existe no Estado uma dubiedade contraditória, pois ao mesmo tempo em que reconhece a especificidade quilombola e cria meios institucionais de lidar com ela, há uma grande dificuldade de reconhecer os próprios esforços nas suas inúmeras capilaridades, especialmente em se tratando da previdência social. Corrobora com estes aspectos a criação de inúmeras legislações criadas no Brasil

como consequência de ser um país signatário de diversas convenções internacionais para lidar com o tema, e o pequeno avanço das titulações de quilombos.

Por fim, a assimilação efetiva da identidade étnica é o ponto fundamental para haver ampliação dos direitos sociais, coletivos e à terra. Significa, portanto que as questões étnicas transcendem aos direitos agrários, e no caso em análise, abrangeriam os quilombos e o seu legítimo tratamento específico nas legislações previdenciárias. Conforme tentamos clarear, o tratamento homogêneo de trabalhadores rurais reedita categorias classificatórias externas ao grupo, reproduzem as concepções político-jurídicas cristalizadas que, consequentemente, influenciam no exercício pleno dos direitos. Tal ressignificação dos trabalhadores rurais consiste na elaboração e efetivação de políticas públicas e exercícios de direitos sociais mais profícuos e, portanto, se aproximam ainda mais da universalidade da política previdenciária, assim como da justiça social e da dívida histórica nacional diante de tanta invisibilidade e exclusão das populações negras e pobres do campo.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

**Agenda socioambiental de comunidades quilombolas do Vale do Ribeira.** Editores: Kátia M. Pacheco dos Santos; Nilton Tattó. Instituto Socioambiental, 2008.

ALMEIDA, Alfredo Wager Berno de. **Universalização e localismo: movimentos sociais e crise dos padrões tradicionais de relação política na Amazônia.** Revista ABRA, n.1, Campinas, 1990. Atualizado no CESE Debate, número 3, ano IV, maio de 1994.

\_\_\_\_\_. *Quilombos: semantologia face a novas identidades. Frechal-Terra de preto: quilombo reconhecido como reserva extrativista.* São Luis. Centro de Cultura Negra – Projeto Vida de Negro (PVN). Novembro de 1996, pp.11-19.

\_\_\_\_\_. **Quilombos: repertório bibliográfico de uma questão redefinida.** BIB, Rio de Janeiro, n.45, 1. sem. 1998

\_\_\_\_\_. *Quilombos: tema e problema.* In: **Jamary dos pretos - terra de mocambeiros. Sociedade maranhense de Defesa dos Direitos Humanos** – Centro de Cultura Negra do Maranhão – PVN, em janeiro de 1998.

\_\_\_\_\_. *Os quilombos e as novas etnias.* In: O'DWYER, E. C. **Quilombos: identidade étnica e territorialidade.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. **As Populações remanescentes de Quilombos: Direitos do Passado ou Garantia para o Futuro?** Texto apresentado no Seminário Internacional “As Minorias e o Direito” realizado no STJ de 11a 13 de setembro de 2001 e publicado no Caderno nº 24 do CEJ - Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, Brasília, 2003, p. 229-239.

\_\_\_\_\_. **Nas bordas da política étnica: os quilombos e as políticas sociais.** Boletim informativo do NUER, vol.2, intitulado “Territórios Quilombolas. Reconhecimento e titulação de terras”. Florianópolis, UFSC. 2005.

\_\_\_\_\_. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas.** 2<sup>a</sup> ed. Manaus: pgasca-ufam, 2008. 192p. ISBN: 978-85-7401-9.

\_\_\_\_\_. Quilombolas e novas etnias. Manaus: UEA Edições, 2011. ISBN: 978-85-7883-148-6.

ANDRADE, Anna Maria; TATTO, Nilto. **Inventário Cultural de quilombos do Vale do Ribeira.** São Paulo. Instituto Socioambiental. 2013. Disponível em:<[http://issuu.com/instituto-socioambiental/docs/pdf-publicacao-final\\_inventario](http://issuu.com/instituto-socioambiental/docs/pdf-publicacao-final_inventario)>.

ANDRADE, Tânia; PEREIRA, Carlos Alberto Claro; ANDRADE, Marcia Regina de Oliveira (Editores.). *As comunidades negras de Maria Rosa, Pilões, Ivaporunduva, São Pedro, Pedro Cubas, Nhunguara, Anadré Lopes e Sapatu como Remanescentes de Quilombo.* In: **Negros do Ribeira: Reconhecimento Étnico e Conquista do Território.** São Paulo. 2 ed. Itesp: Páginas & Letras. 2000. Cadernos do Itesp 3).

ANGÊLO; SAMPAIO (1995) apud **Agenda socioambiental de comunidades quilombolas do Vale do Ribeira.** Instituto Socioambiental, 2008.

ARRUTI, José Maurício. *Quilombos.* In: **Raça, novas perspectivas antropológicas.** Org. por Osmundo Pinho e Lívio Sansone. Ed. Edufba, Unicamp e Aba. 2008.

\_\_\_\_\_. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola.** Bauru. Edusc, 2005.

BARBOSA, Rômulo Soares. **Entre a igualdade e a diferença: processos sociais e disputas políticas em torno da previdência social rural no Brasil.** 2007. Tese de Doutorado em Ciências Sociais: Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA/UFRRJ. Seropédica-RJ.

BARBOSA, Edvaldo Duarte. CONSTANZI, Rogério Nogamine. **Previdência Social e Redistribuição de Renda Intermunicipal**. Informe de Previdência Social. 2009. Abril de 2009. Volume 21. Número 04. Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_090608-155706-828.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_090608-155706-828.pdf)> .

BARROS, Cláuber Santos. **O déficit da Previdência, desvio de recursos e os impactos sociais no processo de gestão dos fundos da seguridade social**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 102, jul 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11761&revista\\_caderno=20](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11761&revista_caderno=20)>. Acesso em jul. 2014

BARTH, Frederik. *Os grupos étnicos e suas fronteiras*. In: **O guru, o iniciador e outras variações antropológicas**. Tradução John Cunha Comerford. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2000.

BRUMER, Anita. **Previdência Rural e Gênero**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n7/a03n7.pdf>>, acessado em 05 jan. 2.010.

CAMARGO, Regina Aparecida Leite de; OLIVEIRA, Julieta Teresa Aier de. **Agricultura familiar, multifuncionalidade da agricultura e ruralidade: interfaces de uma realidade complexa**. Cienc. Rural vol.42, n.9. Santa Maria. ISSN 0103-8478. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-84782012000900030&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-84782012000900030&script=sci_arttext).

CARRIL, Lourdes de Fátima B. **Terras de negros no Vale do Ribeira: Territorialidade e Resistência**. São Paulo, FFLCH/USP, dissertação de mestrado, 1995.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, Maria C.P. de & SCHMMITT, Alessandra – **Relatório Técnico-Científico sobre a comunidade de quilombo do Nhunguara, localizada nos municípios e Eldorado e Iporanga/SP**, 2000, p.22.

CAVALLEIRO, E. (Org.). **Racismo e anti-racismo na educação: repensando nossa escola**. São Paulo: Selo Negro, 2001.

CHACON, Vamireh. **O cadáver da escravidão e o Estado desorganizado**. Folha de São Paulo, 05 de janeiro de 1995.

Constituição Federal 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em 4 de dez. de 2012

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos Humanos**. 6.ed. 2008. São Paulo, Saraiva.

Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. **A Igreja e as Comunidades Quilombolas**. Brasília, Edições, CNBB, 2013.

CUNHA, Tânia Maria Rocha Cassiano. **Inclusão do Trabalhador Rural na Previdência Social**. 200 Disponível em: <<http://www.ieprev.com.br/conteudo/id/12430/t/inclusao-do-trabalhador-rural-na-previdencia-social>>. Acessado em 19 de jun. de 2014 as 11h10.

DELGADO, Guilherme Costa. CARDOSO, José Celso Jr. **A universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90**. 2.ed. Brasília: Ipea, 2002.

DELGADO, Guilherme Costa. THEODORO, Mário. **Política Social: Universalização ou Focalização**. Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. 7 de agosto de 2003. IPEA.

DELGADO, Guilherme Costa. **Transformações no Mercado de Trabalho e Desafios para a Previdência Social no Brasil**. Porto Alegre: TRF – 4<sup>a</sup> Região, 2007 (Currículo Permanente. Caderno de Direito Previdenciário: módulo 3.

DELGADO, Guilherme Costa. Palestra conferida durante o Fórum Nacional de Previdência Social “**Por uma gestão democrática e inclusiva da Previdência Social Pública**”. 2007. Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:AlaCNyopGuUJ:www.previdencia.gov.br/arquivos/office/4\\_081013-161028-008.pps+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:AlaCNyopGuUJ:www.previdencia.gov.br/arquivos/office/4_081013-161028-008.pps+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=br)>

DELGADO, Guilherme Costa. **Experiências Exitosas de Combate a Pobreza Rural: Lições para Reorientação de Políticas**. 2009 Caso Brasil: Sistema de Previdência Social Rural. Projeto FAO Pobreza– LOA 98290/RLC. Disponível em: <<http://www.cepal.org/ddpeuda/pdf/brasil3.pdf>>.

DELGADO, Guilherme Costa. **Análise histórica do direito previdenciário do trabalhador rural**. Palestra conferida em Curitiba em 23 de maio de 2013.

DIEGUES, Antonio Carlos. O Vale do Ribeira e Litoral de São Paulo: meio ambiente, história e população. Universidade de São Paulo. Texto originalmente preparado para o CENPEC. Março de 2007

FIGUEIREDO, André Vieira de. **O caminho quilombola: sociologia jurídica do reconhecimento étnico**. 1. Ed. Curitiba: Appris, 2011.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1994

FRASER, Nancy. **Reconhecimento Sem Ética?** Lua Nova, São Paulo, 70: 101-138, 2007

GOMES, Ângela Maria de Castro. **Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil 1917-1937**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

GOMES, Ângela Maria de Castro. **Cidadania e direitos do trabalho**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed., 2002

HALL, Peter. TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neo-institucionalismo**. Revista Lua Nova, São Paulo, nº 58, p.193-223. 2003.

JORGE, Amanda Lacerda. BARBOSA, Rômulo Soares. **Proteção Social e Comunidades Rurais Negras Quilombolas no Brasil Contemporâneo: tecendo considerações sobre o quilombo da Lapinha**. Trabalho apresentado ao XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais em Salvador de 07 a 10 de agosto de 2011. Disponível em: [http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1307667505\\_ARQUIVO\\_protecaosocialecomunidadesquilombolas.pdf](http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1307667505_ARQUIVO_protecaosocialecomunidadesquilombolas.pdf). Acessado em 3 set. 2012.

JUNIOR, Nelson; MURRIETA, Rui Sérgio; TAQUEDA, Carolina; NAVAZINAS, Natasha; RUIVO, Aglair; BERNARDO, Danilo; NEVES, Walter. **A casa e a roça: sociedade, economia, demografia e agricultura em populações quilombolas do Vale do Ribeira, São Paulo, Brasil**. Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Ciênc. Hum. Vol.3, n.2. Belém. May/Aug. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-81222008000200007&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-81222008000200007&lang=pt)>. Acessado em 13 de fev. de 2014 as 8h32.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. Salvador: JusPodivm, 2011.

Lei 8.212. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm)>. Acessado em 3 de set. de 2012

Lei 8.213. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm)>. Acessado em 12 de jul de 2013

LEITE, Ilka Boaventura. **Os Quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas.** 2000. Disponível em <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=artigo&id=21>>, consultado em 18/06/2013.

LERRER, Débora Franco. **Sociedade e economia do agronegócio: um estudo exploratório.** CPDA/ICHS/UFRRJ-PPGSA/UFRJ-PPGAS/MN/UFRJ. Relatório Preliminar de Pesquisa. Dimensão Socioeconômica e Pesquisa. 2009

LERRER, Débora Franco. **Trajetória de militantes sulistas: tradição e modernidade do MST.** Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. 2008

LOBREGATTE, Priscila. **Mito do déficit ignora caráter social da Previdência.** Disponível em: <[http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id\\_noticia=134773&id\\_secao=1](http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=134773&id_secao=1)>. Acesso em 06 dez. 2011.

MARQUES, Carlos Eduardo. **De quilombos a quilombolas: notas sobre um processo histórico-etnográfico.** Revista de Antropologia v.52 n.1 São Paulo, 2009. ISSN 0034-7701. Disponível em: <[http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?pid=S0034-77012009000100009&script=sci\\_arttext](http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?pid=S0034-77012009000100009&script=sci_arttext)>, acessado em 25 de janeiro de 2013.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **História dos Movimentos Sociais no Campo.** Rio de Janeiro: Fase, 1989.

\_\_\_\_\_. **Lavradores, Trabalhadores Agrícolas, Campesinos. Os comunistas e a constituição de classes no campo.** Campinas/SP: IFCH/UNICAMP, 1995. Tese de Doutorado.

\_\_\_\_\_. **Os Trabalhadores do campo e desencontros nas lutas por direitos. In O campesinato na História.** CHEVITARESE, André L. (Org.) Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

MORAIS, Clodomir Santos de. *História das Ligas Camponesas do Brasil*. In: **História e natureza das ligas camponesas**. São Paulo: Expressão Popular, 2002. 192p. p.11-70

MOURA, Clóvis. **Rebeliões da senzala: quilombos, insurreições, guerrilhas**. São Paulo: Conquista, 1972.

MOURA, Clóvis. **Rebeliões na Senzala, Quilombos, Insurreições, Guerrilhas**. São Paulo, Ed. Ciências Humanas. 1981.

MUNARI, Lucia Chamlian, **Memória social e ecológica histórica: a agricultura de coivara das populações quilombolas do Vale do Ribeira e sua relação com a formação da Mata Atlântica local**. Dissertação do Instituto de Biociências da Universidade de São Paulo. 2009

NETO, Joaquim Shiraishi [org.]. **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional**. Manaus: UEA, 2007. 224 p. (Documentos de bolso, nº 1). ISBN: 978-85-89453-61-5

OFFE, Clauss. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag – Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Jaime e FLEURY Teixeira, Sonia. **(IM) Previdência Social – 60 anos de história da Previdência no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

PETRONE, P. **A Baixada do Ribeira**. IN Boletim n. 283, Geografia n. 14, São Paulo: FFLCH/USP, 1966.

POLANYI, Karl [1994] **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2<sup>a</sup> edição. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

Programa Brasil Quilombola. Disponível em: < <http://www.seppir.gov.br/>>. Acessado em 02 de jul. de 2013.

QUEIROZ, Renato da Silva. [1951] **Caipiras Negros no Vale do Ribeira: um estudo de antropologia econômica.** 2 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

Relatório Final do Grupo de Trabalho – Relatório Técnico-Científico – RTC. Quilombo de Ivaporunduva. ITESP, 1997. Disponível em:< [http://www.itesp.sp.gov.br/info/acoes/rtc/RTC\\_Ivaporanduva.pdf](http://www.itesp.sp.gov.br/info/acoes/rtc/RTC_Ivaporanduva.pdf)>. Acessado em 3 de nov. de 2012.

Relatório Técnico-Científico – RTC. Quilombo Galvão. Outubro de 200º. Disponível em: <[http://www.itesp.sp.gov.br/info/acoes/rtc/RTC\\_Galvao.pdf](http://www.itesp.sp.gov.br/info/acoes/rtc/RTC_Galvao.pdf)>

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. **Quilombos: raízes, conceitos, perspectivas.** In: SILVA, Dimas Salustiano (org.). 1996. *Regulamentação de Terras de Negros no Brasil*. Boletim Informativo Nuer. Florianópolis, Nuer/UFSC.

ROMÃO, Devancyr A. [org.]. **Vale do Ribeira: um ensaio para o desenvolvimento das comunidades rurais.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2006. (NEAD Debate; 11)

ROSA, Leandro da Silva. **Os quilombos do Vale do Ribeira e o Movimento Social: O Movimento dos Ameaçados por Barragens do Vale do Ribeira (MOAB).** Dissertação de mestrado da UNESP/Araraquara. 2007.

SANCHEZ, Fábio José Bechara. **Conflito e política: a construção da identidade de “remanescentes de quilombo” no Vale do Ribeira.** Trabalho apresentado a SBS – XII Congresso Brasileiro de Sociologia, 12, 2005. GT 5 – Etnicidade e Raça. Universidade de São Paulo.

SAES, Décio. **A questão da autonomia relativa do Estado em Poulantzas**. 2011. Disponível em: <[http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/artigo40critica7parte3.pdf](http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo40critica7parte3.pdf)>. Acessado em 14 de jun. de 2014 as 14h43.

SANTOS, Fábio Pereira dos. **Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil**. 2011. Tese de Doutorado – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – FGV.

SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro/RJ. Editora Campus, 1979.

SIGAUD, Lygia. **Direito e Gestão de Injustiças**. In: Antropologia Social – Comunicações PPGSA, n.4, Rio de Janeiro: Museu Nacional/UFRJ, 1994.

SILVA, Cátia Aída. **Justiça em jogo**. São Paulo, Edusp, 2001.

STEDILE, João Pedro. (org.) **História e natureza das ligas camponesas**. São Paulo: Expressão Popular, 2002. 192p.

STOLCKE, Verena. **Cafeicultura, homens, mulheres e capital**. (1850-1980). São Paulo: Brasiliense, 1986.

VIANNA, Luiz Werneck [1976] **Liberalismo e Sindicato no Brasil**. 4<sup>a</sup> Edição. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999

## ANEXOS

### ANEXO I

Transcrição Entrevista com Givânia Maria da Silva, Coordenadora-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA de Brasília realizada em 5 de junho de 2013.

**Ariane** – Como você avalia que foi o processo da Constituição, na Constituinte, pra poder a Constituição realmente aderir a termo quilombola e criar a ADCT 68? Quem estava envolvido? Como que foi sendo construído esse processo?

**Givânia** – Na verdade, Nani, o termo quilombo ele aparece na Constituição pelo processo de organização do Movimento Negro, né? Na época eu ainda não estava nesse contexto mas o que havia era uma discussão no Movimento Negro de que os quilombos era sim... as comunidades negras rurais, na época a perspectiva era totalmente rural, elas significavam isso, elas tinham semelhança com o que seriam os quilombos. Esse termo que é um termo de um idioma africano e que significa esse conjunto, essa pertença, essa comunidade. Em alguns estados já havia algumas comunidades que já se constituíam dentro desse formato, algumas já se entendiam, não é se constituíam, elas já se entendiam dentro desse formato. Algumas se denominando quilombo outras se denominando comunidade negra, outras se denominando comunidade de preto, terra de preto, mas todas com esse entendimento. E o processo da constituinte, é... da constituição o Movimento Negro levou esse tema e por meio de representação negra no parlamento e de outros parlamentares aliados desse tema e ligados a outros movimentos sociais, se construiu o artigo 68 que terminou ficando no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mas que também foi reforçada a concepção mais, eu diria mais, é..., mais ampla do que seriam esses grupos pelos artigos 215 e 216. Então as vezes a gente peca quando a gente fala só do artigo 68, porque o artigo 68 ele fala especificamente da temática da terra, da regularização da terra, da questão da pertença a terra. E os artigos 215 e 216, eles falam desse outro aspecto que é da cultura quilombola, que é o jeito de ser, que são grupos que participaram da formação da sociedade brasileira e que o Estado tem a obrigação, teria a obrigação de respeitar, de reconhecer, de respeitar. Então, sempre que eu falo do artigo 68, falo sempre ele numa perspectiva de um casamento dele com o 215 e 216 porque eles se complementam. Um fala da questão da terra e o outro fala dos aspectos da cultura, da pertença, da identidade, desses grupos. É.... não era uma discussão nacional dos quilombos, até porque os quilombos ainda não se entendiam é... não se, não se articulavam em nível nacional, mas como eu disse no início já haviam discussões localizadas, como por exemplo no Pará, em São Paulo e no Maranhão. Eram os Estados que já ensaiavam, viam aquelas comunidades e associavam com essa discussão que o Movimento Negro fazia, de que aqueles grupos caberiam dentro do conceito de comunidade quilombola.

Bom, o artigo é posto na Constituição. De 88 até, até 98, mais ou menos, foram dez anos de debate, aí nesse momento já muito, com a presença muito forte dos quilombolas, aí já não era mais liderado só pelo movimento negro, aí os quilombolas já vinham, porque em 95 foi realizado aqui em Brasília o primeiro encontro das comunidades quilombolas, foi realizado na UNB. Eu participei desse encontro e é um Encontro que é... quando eu olho, eu, eu... até me emociono, porque naquele momento a gente tinha ideia de que existiam 412 comunidades em todo o país. Hoje o Estado

brasileiro reconhece mais de duas mil, já certificou mais de duas mil comunidades quilombolas no país inteiro. E o movimento quilombola vive dizendo, e tem razões, não tem fonte, dados, pesquisas exatas sobre isso, mas o Movimento afirma que mais de cinco mil comunidades quilombolas no país. Então se você pensar que em 95 eram 412 e hoje, trabalhar na perspectiva do movimento, seriam cinco mil comunidades, então de 95 pra cá é um avanço muito grande.

Mas qual era o debate naquele momento do primeiro encontro nacional e até, aí, o final de 90? Era de que não que o artigo 68... o debate era: é ou não é autoaplicável, né? Havia uma corrente que dizia que ele era autoaplicável que ele não precisava de nada, que com o aquilo o Estado brasileiro poderia resolver a questão da terra das comunidades quilombolas, e outro grupo dizia não, não é autoaplicável. Por que? Tá dizendo que o Estado vai reconhecer, mas como? A partir de que? Isso não é... então precisa sim de uma regulamentação. Bom é... ainda em 95 por conta do Encontro Nacional que foi realizado dentro da Marcha dos 300 anos de Zumbi dos Palmares, foram apresentados à Câmara e ao Congresso, dois projetos de lei regulamentando o artigo 68. Um da então Senadora Benedita da Silva, ela era Senadora da República do Estado do Rio de Janeiro, é senadora do PT, e um outro projeto na Câmara de um deputado também do PT da Bahia, Alcides Modesto, se não me falha a memória. Todos esses projetos de lei, eles regularizam, eles visavam regulamentar o artigo 68. E mais ainda se intensificou esse debate da autoaplicabilidade. Bom... É... seria muito bom pra ser verdade... É... nesse meio tempo, por volta de 97, 98, o Deputado o Luiz Alberto Negro assume uma vaga, ele era primeiro suplente, e assume a vaga de Deputado Federal e ele é... toma como referência os dois projetos de lei, da Senadora Benedita da Silva e do Alcides Modesto, e transformou isso num substitutivo que a gente rodou o Brasil inteiro discutindo com o Movimento Negro, discutindo com as comunidades a regulamentação do artigo 68 por meio de uma lei que chegou a ser aprovada no Congresso Nacional e foi vetado, vetado, pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Qual era a defesa do veto? Era de que o artigo 68 era autoaplicável, portanto não caberia uma regulamentação por meio de lei, e que simplesmente como um decreto estaria resolvida a questão da aplicação do artigo 68. E foi muito interessante porque o movimento, e aí nessa época já existia a constituição do Movimento Nacional, porque a CONAQ, que é a Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas, nasce nesse Encontro Nacional aqui em Brasília ainda como comissão provisória e depois é que nós passamos chamar de Coordenação, mas antes era comissão provisória. E.... essa compreensão de que não precisava da lei levou o então Presidente da República vetar o projeto que tinha sido aprovado pelo Congresso Nacional e sustentado pela Fundação Cultural Palmares, né... um parecer da Palmares sustentando que ele era, que não caberia um projeto de Lei.

Bom, e não cabendo num projeto de Lei, o então Presidente emitiu um Decreto, que foi o Decreto 3.912 que aí mudou completamente a lógica do que seriam as comunidades quilombolas. Ele temporalizou o que seria quilombo, então você só poderia se reivindicar como quilombo se você conseguisse provar que em 1888 você estava naquele lugar... e a gente brincava no movimento, dizia: pô, quem foi o sociólogo que escreveu sobre isso? E a gente tava brincando muito com a formação do Presidente da época. E bom, esse decreto ele era, na nossa visão, ele era uma desconstituição da identidade do grupo, primeiro porque o que é prova pra você no Brasil, ou pra nós brasileiros, o que é prova? É aquilo que a gente materializa, é um documento, é uma foto, é algo que você pega, e isso é prova, é a sua fala viva. Mas quem estava vivo em 99 ou em 2000 de 1988? Que provas seriam essas valeria para atestar-se quilombola.

É.... nesse meio tempo, o INCRA passou a regularizar a terra pra quilombo, mas regularizar em formato de assentamento, chamando de assentamentos especiais. E aí foi nesse mesmo contexto que o governo do Fernando Henrique mudou a missão da Fundação Cultural Palmares e passou a dar a Fundação a atribuição de titular, não era regularizar, era titular terra, e aí foi um desastre. Porque realmente titularam as terras, titulou algumas terras, chegou a registrar em cartório, mas que não tirava ninguém de lá. Então, se você tinha um título lá dentro, a Palmares ia e dava um título por cima do outro. E ponto, dava o papel e deixava lá a comunidade matar ou morrer junto com o fazendeiro ou com o grileiro. E você que que no Brasil... E você sabe que isso... nem nem na legislação indígena que já tá estabelecida na constituição que não há pagamento, que não há indenização de ocupantes de terras indígenas, nem mesmo assim... nós hoje, nós hoje estamos vendo aqui o que está acontecendo no Brasil, imagine para uma política que estava no seu nascedouro. Então foi uma questão bastante complexa. Aí impedia, aí o Incra já não pode mais atuar, ele só poderia atuar se ele tivesse um convênio ou um termo de cooperação com a Palmares. A Palmares teria que autorizar o Incra a regularizar, a titular porque a Palmares tava imbuída da missão de titular terra.

**Ariane** – Mas o Incra já teria essa competência....

**Givânia** – Mas na realidade o que nós entendíamos era mesmo pra não fazer porque era uma Fundação que não tinha gente, não tinha competência técnica, não tinha orçamento, não tinha..... e a palavra era titular, não era regularizar. Então titular é uma coisa e regularizar é outra coisa completamente diferente. Titular eu posso te dar um papel e ter um título, regularizar eu tenho que desocupar aquela terra, desencruzar aquela terra, eu tenho que se for o caso indenizar, ou ter uma legislação que diga que eu não posso indenizar, que eu não preciso indenizar, mas, portanto, ter um aparato jurídico pra tirar quem está lá dentro e isso não era previsto.

Bom, esse debate todo fez com o que o Movimento Quilombola fosse aos poucos se fortalecendo nesse debate da contradição e da contrariedade do que era o decreto, do que era o Artigo 68. É... quando o então Presidente emite o Decreto 3.912 ali foi um marco importante pra gente perceber... e ele serve de referência até hoje. Qual a concepção que se tinha de quilombo? E aí nessas condições do Decreto 3.912 poucas comunidades conseguiriam provar que eram remanescentes das comunidades de quilombos, e ao mesmo tempo estabelecia condições de titulação que não condizia com a realidade brasileira. Bom, isso, é.... eu brinco com essa situação porque ela parece uma coincidência mas se é uma coincidência, é uma triste coincidência. O veto do Fernando Henrique ao projeto de lei... o substitutivo da Senadora Benedita da Silva e do Alcides Modesto constituído pelo deputado Luis Alberto ele acontece no dia 13 de maio (pausa). E eu falo: Nada mais coincidência, né.... pior do que coincidência, isso é uma tragédia, né, assim.... por que no dia 13 de maio? Reafirmando o que foi o dia 13 de maio para a vida dos negros brasileiros... de novo. Então pra mim ali foi a segunda Lei Áurea, quilombola ali, porque ali você reafirma, bom, é isso. E o movimento manteve-se na luta e em 2002 o presidente Lula se elege. Ainda no governo de transição nós fizemos, o movimento fez uma reunião com o governo de transição e a pauta principal foi a anulação desse decreto. Ali nós arrancamos do governo de transição o compromisso do presidente Lula de que esse decreto ele tornaria essa invalidade e que ele construiria outro instrumento para regulamentar, para tratar da política de quilombo. Foi ai que nasceu o grupo interministerial do qual eu também fiz parte para construir o decreto 4887. E a ironia nesse caso, ela é tão grande que se a lei, o projeto de lei votado

pelo Fernando Henrique foi com o argumento de que não caberia uma lei e sim um decreto, o decreto do presidente Lula é de 20 de novembro de 2003 e em janeiro de 2004 o PFL, hoje DEM, entra com uma ação de constitucionalidade. Ou seja, até então era com decreto, depois assim... até Lula poderia ser decreto, pós Lula teria que ser um projeto de Lei. E é uma assombração que ronda a vida de todos quilombolas dia após dia, né... porque iniciou a votação, não terminou mas a conjuntura hoje nos aponta um cenário, não só pra temática de quilombo, mas pro campo brasileiro, bastante complexo.

Então a partir do decreto 4887 é que.... cria-se o decreto e o presidente Lula constitui a Seppir e delega a Seppir, cria em seguida o Programa Brasil Quilombola e o Programa Brasil Quilombola passa a ser coordenado pela Seppir. Inclusive a ação do Incra retorna para o Incra... o decreto, na verdade, em 20 de novembro a gente fala apenas do decreto 4887, mas foram dois decretos.... é... as vezes eu me pego pensando o que seria o Supremo acatar a posição do DEM, daí ia ter que desconstituir um outro decreto, porque na verdade são dois decretos. É um decreto tirando da Palmares e dando ao MDA a competência de atuar na regularização das terras, e o segundo que é o 4887, que é o 4883, e o 4887 é que estabelece por onde o MDA vai fazer essa regularização que é via o Incra e como é que isso se dá. É... então essa é uma questão. Então a Seppir passa a coordenar esse Programa, do qual a política de regularização fundiária faz parte e como a se estruturar, a se constituir essa coordenação. E a regularização dos territórios de quilombos é de 2005, pós decreto. A Seppir já nasce na sua formação, depois se organiza, mas tem lá uma subsecretaria, hoje secretaria de políticas para comunidades tradicionais, das quais os quilombos tem peso maior. O MDA constitui uma assessoria de gênero, raça e etnia, na qual tinha como atribuição também atuar na temática de quilombo, hoje é uma coordenação que desvinculou de gênero e é uma coordenação para populações tradicionais nas quais quilombos faz parte. E nesse meio foram se formatando algumas outras estruturas, o Ministério Público cria um GT de quilombo, então, procuradores e procuradoras que sua atuação tem foco na temática de quilombo, que além da criação da Seppir criou outros espaços de promoção da igualdade racial que tem uma relação com a temática de quilombo.

Porém, a questão da terra, Nani, essa é uma questão crucial, é a pauta fundamental desse processo mas as vezes eu digo que a pauta de quilombo, a pauta de terra de quilombo é como se ela existisse no governo federal e no quilombo, daí ela pula, sabe, tá aqui e vai pra dentro do quilombo, ela não passa pelo Estado, porque a gente tem pouquíssimos Estados que atuam nessa política e que tem competência tanto quanto o governo federal porque as terras devolutas do Estado são de competência de regularização dos estados e tem a dos municípios também, nos casos de quilombos urbanos inclusive e outros que não são urbanos mas são apenas municipais. Mas essa vacância entre governo federal e, e.... é como se fosse governo federal e quilombo, passasse aí dois entes federados que não se envolvem, pouco se envolvem. Alguns Estados tem legislação específica, como é o caso de São Paulo, do Maranhão, do Pará, do Rio Grande do Sul que não efetiva, do Espírito Santo... o ES foi um dos primeiros Estados a constituir legislação específica para quilombo ainda no governo do PT lá e essa lei nunca foi efetivada. E outros, Piauí também tem legislação específica, e outras sequer tem qualquer menção nas suas constituições da presença de quilombos no seu Estado. Então essa constituição não é uma constituição, embora para as outras políticas, eu diria mais leves, Estados e Municípios, não na sua totalidade, mas Estados e Municípios tem se envolvido, alguns, não todos. Mas pra temática de terra que é pra nós o cerne, a estrutura dessa pauta, isso não tem ocorrido. É... tem um tema que tá posto que a gente não gosta muito de falar,

pelo menos quem não é militante, que não é quilombola ou militante negro não gosta de falar mas é uma questão importante que a gente precisa refletir: o Estado brasileiro ele não foi feito pra absorver essas demandas. Então Nani, é... se disputa palmo a palmo. Talvez nem a seleção brasileira precise disputar tanto bola quanto quem está nessas estruturas de disputa pra fazer.... Não é nem pra fazer valer assim na sua integralidade, mas é pra manter viva essa esperança de que é possível, de que tem uma legislação que tem que ser cumprida, que é lei, que é dever do Estado, mas é como se a gente tivesse que ficar repetindo isso pra nós mesmos, né... porque como o Estado não foi pensado pra isso então há uma resistência muito grande que em muitos casos chegam a ser assim institucional mesmo. Mas.....

**Ariane** – É que toca numa coisa muito estrutural que é a terra....

**Givânia** – É.... com a terra.... e que liga com o que foi a população negra para este país. Como é que eu saio da condição de mercadoria para a condição de dona de algo? Então é... é como se fosse uma afronta, uma violência contra....

**Ariane** – Isso tudo é velado....

**Givânia** – Totalmente. Já hoje já não é tão mais velada, ela já foi mais velada. Ela já aparece explicitamente. O deputado já vai pro Congresso e apresenta um projeto de lei pra eliminar, o cara já entrevista e já diz, o juiz se manifesta. Até muito tempo a gente acreditou na velação disso, hoje ela não é mais tão assim. Ao invés de velada, ela é revelada, né. Revelada através da minha ação nos órgãos públicos, da forma como eu me comporto, da forma como eu trato a política, da forma como eu trato o processo. O certo, Nani, é que não tem como negar de que houve um avanço, não é possível dizer que não houve porque você sai de uma condição de não existência, de presente e ausente, né... de que estavam mas não estavam presente, né... estavam presente mas não faziam parte enquanto sujeitos, e você sai dessa condição de estar presente mas ao mesmo tempo de ter todas essas barreiras, todos esses obstáculos que se tem. E a política de quilombo é como que cercada de... é, não tem um caminho, não tá pronto. Cada dia você vai tirando uma pedrinha, aí parece você tira uma e parece que cai dez no mesmo momento. Você vai lutar pra tirar as dez, quando você termina as dez, ufa! Tirei as dez, daí cai mais vinte na frente. Haja visto que hoje a gente lida com uma ADIN, com uma Pec 215 que propõe transferir para o Congresso Nacional a demarcação de terra. Imagine o que são os deputados demarcando terras? O absurdo do absurdo. Não estou dizendo que eles são incompetentes, mas não é pra isso que eles se constituíram. Tem muito interesse... claro que eles ou são fazendeiros, ou são grileiros ou são representantes de. E por fim, agora mais recente, uma CPI. Então uma política que nem andou, que nem deu os resultados que precisava dar já conta com tanto obstáculo. E aí não tem como fugir, não tem como a gente negar, a gente pode até não querer discutir isso, mas não tem como negar é que não tem o componente do racismo numa situação como essa... não tem como negar. Se é verdade que a catarata dá na vista é também verdade que essa é uma questão que também tá na vista... eu fazendo uma analogia absurda aqui.

Bom o que é fato é tem avanços na conceituação. O que se entendia de quilombo e o que é primeiro era pensado quilombo como muito restrito, né. As pessoas aprenderam o que era quilombo quando estudaram. Era um parágrafozinho no livro, se referia apenas

ao quilombo dos Palmares como única experiência de resistência e eu sou de uma comunidade que.... (tocou o telefone – desliguei para ela atender)

Então é mas que, por exemplo, uma pessoa de uma comunidade quilombola de 1803, 1802, portanto muito antes da chamada abolição, as mulheres já tinham conseguido conquistar o direito de propriedade de um território, ou seja, houveram muitas experiências além do Palmares. Não que Palmares não tenha sido a mais importante, mas pensar que só foi Palmares é diminuir a questão quilombola, é reduzir a uma experiência única quando na verdade foi um movimento em nível nacional, né, então é isso. Tem esse avanço que é... o Estado é obrigado a falar desse tema muitas das vezes equivocadamente, porque as concepções que se tem de quilombo, é ainda do quilombo ainda como escravo, de chegar na comunidade e ainda encontrar as marcas da escravidão. Mas as marcas da escravidão elas não estão presentes, não necessariamente precisam ser materiais. Você chega num quilombo que você vê 80% da população que sabe apenas ler e escrever ou nem isso, você quer dizer que isso é o que, né? Você chega num quilombo, em todos os lugares chegou as políticas públicas e lá não conseguiu chegar, é o que? Você chega nos lugares, você diz: eu quero ir no quilombo tal. E daí as pessoas te perguntam: mas porque você vai pra lá? Lá é muito perigoso. Assim, tipo, eles vão te comer, assim te engolir. Então assim, isso são marcas de um passado que tá... além de toda essa temática da terra, da expropriação da terra, da apropriação da mão de obra dos trabalhos da força dos quilombolas é... e a negação do Estado para isso, para com isso... Então tudo isso pra mim são as marcas da escravidão. Mas as pessoas quando chegam nos quilombos primeiro, os quilombos tem que ser sempre fugido, né? E não é bem verdade, se a casa grande não tá ali, portanto não é quilombo e não é bem assim. A constituição dos quilombos, ela se deu várias formas. Claro que alguns foram fugidos, claro que alguns estavam ligados a casa grande, mas claro que muitos também, creio que alguns tenham morado muito mais tempo do que imagina na casa grande ou tenham se libertado muito antes, a exemplo das mulheres de Conceição, porque quando a lei da abolição chegou não tinha sentido nenhum pra elas, porque elas tinham mais de oitenta anos ali vivendo e produzindo naquele território. E compreender isso, e compreender esse jeito próprio de ser desses grupos e transformar isso em política pública não é um exercício fácil. Porque a forma como o Estado é constituído é uma concepção muito hegemônica de um pensamento. Então é assim, é assim. Então esses grupos podem ser assim, mas podem não ser também. Se você está no norte é diferente do nordeste, se você está no nordeste é diferente do sul. Isso muda dentro do próprio estado. As pessoas as vezes me perguntam: mas você é mesmo do Pernambuco? Eu digo: Sou. Mas você não tem sotaque. É porque o sotaque do Recife que as pessoas conhecem na maioria, não é o meu, eu sou do interior. Então eu não tenho sotaque, eu não falo como recifense, eu falo como uma pernambucana, mas não é uma recifense, eu não sou uma recifense, então eu não igual ao povo recifense, eu falo igual ao povo do Pernambuco do interior. Então se nesse perspectiva você já tem diferenças profundas, imagine na constituição e na forma de organização dos grupos tradicionais. Então você romper com isso e transformar isso que poderia ser negativo, transformar o que foi tido como muito tempo como negativo e transformar isso numa forma positiva e efetivar uma política pública para atender essas especificidades, Nani, não é nada fácil e não é uma vontade de uma pessoa, e não é uma gestão, é um processo. E tem esses conflitos todos que existem e são conflitos que não vão se eliminar de uma hora para a outra. A questão é, como é que nós vamos lidar com eles, tendo como premissa a garantia dos direitos das pessoas, que é fundamental, que tem muita coisa pra acontecer, que tem muito direito que ainda tá no papel e que ainda não saiu do

papel. E que a luta diária é para que saia e se materialize na vida prática das pessoas, porque esse é um exercício que me parece bastante complexo. Mas enfim, esse conjunto de normas que foram se criando a partir do decreto, do artigo 68, o decreto 4887, as outras construções por dentro das estruturas do Estado, na minha avaliação são iniciativas importantes, porém elas ainda não atendem a dimensão que é essa temática. Daí é porque se você num quilombo ele sempre vai te dizer que tá faltando alguma coisa e já tem muita coisa em alguns, mas é porque muita coisa, não tinha chegado nada. Então quando você vê um quilombo que tem água, que a terra é individualizada, que consegue produzir, daí você diz: nossa, já tem muita coisa. Claro, pra quem nunca teve nada isso é muita coisa, mas tá longe ainda de ser igual do mesmo ambiente, da mesma região, ainda é muito diferente. Mas é uma luta, eu acho que o movimento vem se constituindo como um ator de interlocução nessa perspectiva de tentar forçar o Estado a minimamente oferecer políticas públicas... eu não trabalho com o conceito de reparação porque eu acho que nada repara o dano que a escravidão fez. Nada. Não há dinheiro e não há nada na minha avaliação que repare. Eu costumo dizer que eu trabalho de diminuição do impacto da escravidão. Então o que o Estado vem tentando fazer e ainda de forma tímida é tentar com essas políticas diminuir os impactos causados pela escravidão, mas acabar e reparar, eu particularmente acho impossível, mas pelo menos diminuir. Mas ainda não é uma política de Estado. O desejo é que fosse uma política de Estado, mas ainda não é uma política de Estado, ainda é uma política de governo que de certa forma coloca numa condição mais frágil. Mas não dá pra parar e tem que continuar.

**Ariane** – Essas políticas que existem hoje, você acha que elas são voltadas para as pessoas permanecerem, ou é uma política pra quilombo rural, se consegue envolver... é porque tem uma complexidade porque as pessoas estão no quilombo, mas elas trabalham fora. Porque é uma condição interessante do quilombo que é diferente do assentamento, por exemplo, de que aquele é um lugar e que não necessariamente tem que ter relação com a terra, é uma condição diferente, e nesse contexto é difícil criar uma política pra isso.

**Givânia** – Exato. Na realidade o quilombo não se constitui pela perspectiva econômica, essa é a primeira diferença. Quando os trabalhadores e trabalhadoras sem terra vão buscar uma terra pra ocupar, pra recuperar sua dignidade e seu direito de trabalhar e produzir, eles vão buscar pelo aspecto da produtividade, então a terra serve realmente pra plantar, que tenha condições de acesso a água, se não tá ali que tenha condições... mas na temática de quilombo não é isso, não são esses os elementos que passam pela... isso não é o principal, ele está presente, mas ele não é principal. Por que? Porque ele já está ali, ele não vai buscar. Eu duvido muito que alguém chegue na minha comunidade e diga assim: ah, esse lugar é tão seco. É abastecida muitas épocas do ano por carro pipa, olha que situação. Daí você diz: tá, bem ali a quarenta quilômetros o Rio São Francisco tá ali, vamos para lá, lá tem água doce... Eu duvido muito que as pessoas queiram ir. Não é isso que elas querem, elas querem permanecer ali. Todo mundo já sabia do Rio, mas não era o rio que era mais interessante, eram as terras que eram mais interessantes pra te-las como certo escudo no momento da organização e da fundação do quilombo. Então tem uma pertença a esse território que é diferente... tem um pertencimento, aquele território que foi do meu avô, foi ali que meu avô nasceu, que minha mãe nasceu, foi ali que eu nasci. Tem um sentimento de pertença. Eu me preocupo com algumas políticas que são colocadas e elas não olham e elas não

respeitam esse olhar, esse jeito. E aí ele chega com esse olhar exterior e aplicando política que mais desagrega do que agrupa. A luta do movimento tem sido pra combater esse tipo de política, mas ao mesmo tempo não é fácil porque algumas delas ou chega assim ou não chega. Então você fica, como é que a gente diz no nordeste, entre a cruz e a espada, ou você tem ou você não tem, sem falar com essa toda circulação de informações que a gente tem hoje, por mais que os quilombos não tenham na sua grande maioria acesso a internet, a telefone, etc, mas circula muita informação do mundo fantasiado, do mundo bom, da cidade boa e de um rural ruim. Tem uma fala de um quilombola lá de São Francisco do Paraguaçu que é muito forte pra mim que ele diz assim: eu não quero sair daqui, eu não quero a vida boa da cidade, eu quero viver a minha vida, eu quero produzir no meu lugar; a vida boa pra mim é essa e esse é o lugar bom; eu quero poder dormir e acordar, poder ir na casa do meu vizinho. Então isso é um sentimento que a gente vê nas comunidades, então a gente chega na minha comunidade que tem muitos jovens, muitos jovens envolvidos, e ele quer que a faculdade vá pra lá, ele quer fazer faculdade por ali, mas ao mesmo tempo ele entende que o lugar dele é ali, ele quer ter as condições de viver ali. E as vezes essas políticas não dão conta disso. Então é, nosso próprio projeto de habitação ele valoriza muito pouco o campo brasileiro e coloca a cidade numa condição muito superior. Então ser da cidade é saber mais, é ser mais bonito, ser mais inteligente... Eu me lembro, lá eu tinha uma professora das séries iniciais, eu sou servidora pública desde muito jovem e eu me lembro que dependendo da gestão do município eu vi mais de uma vez os gestores dizerem assim: ah você quer que eu te mande pra uma escola na zona rural? Tipo assim, é um castigo. E eu vi dizer muito assim: eu te boto já pra Conceição das Crioulas. Tipo assim, o pior castigo do ser humano era ir pra Conceição das Crioulas. E a Conceição das Crioulas não era assim esse lugar de castigo, era lugar de alegria, de festa, de que o povo adora festa, mas que o povo briga, luta, festeja, chora, mas não é esse castigo. Então isso é um processo muito longo, muito enraizado, muito denso mesmo dessa concepção de que o bom é a cidade e o rural é ruim. Enfim, esse é o desafio Nani.

## ANEXO II

Transcrição Entrevista com a Advogada ‘Irmã Sueli’

Realizada dia 29 de abril de 2014 na sede da Moab – Movimento do Ameaçados por Barragens em Eldorado-SP

**Irmã Sueli** – Minha história é um livro aberto (risos)

**Ariane** – Então nos conta essa sua história, você e o Moab, como que é a sua contribuição aqui no Vale do Ribeira.

**Irmã Sueli** – Então, minha intervenção... Eu estou aqui no Vale do Ribeira desde fevereiro de 1986. Então eu já tenho uns anos aí de história, né? E eu vim pra cá, eu vim pra trabalhar na zona rural mas pela Igreja, na formação de liderança pra Igreja. Mas me envolvendo, né, nas comunidades e conhecendo as problemáticas das comunidades, eu fui entrando também nos conflitos que essas vivem. E fui percebendo também as características dessas comunidades e.... e... é visível que a maioria das comunidades rurais daqui de Eldorado é de afrodescendentes. Então não tem... Como a minha visão de Deus é de um Deus presente na vida, na história, na natureza, na criação, não dá pra separar né... porque a Igreja é o que é... Então aí a gente foi trabalhando então a formação das comunidades no compromisso de melhorar a qualidade de vida, de se organizar para garantir os direitos que aqui na região né... é uma região bem peculiar do estado de São Paulo, apesar de estar entre duas capitais promissoras né, é uma situação aqui de.... de miséria e de riqueza também. De miséria a região é rica, mas a sua população, propositalmente, foi mantida na pobreza. E com isso né, nós estamos trabalhando muito esse conceito de que a comunidade tem que se organizar pra resolver os seus problemas.

**Ariane** – Em 1986 não tinha essa história de quilombo, né?!

**Irmã Sueli** – Não, não, não. Nós somos anterior a isso. Já tinha história né, tinha luta. Inclusive tinha umas pessoas daqui, inclusive o Zé Rodrigues mesmo, já tinha participado de algumas reuniões em São Paulo do movimento negro. Aqui não tinha né, mas já tinha. Daí em 1986, foi logo que nós viemos pra cá, tomamos conhecimento também da... do projeto das barragens. Esse projeto das barragens é antigo aqui na região, tem mais... na década de 50 já tinha esses projetos de barragens aqui. Que foram se modificando durante os anos, mas é muito antigo esse projeto. E começamos essa discussão das barragens, e essa discussão das barragens começou em cima de estudos bíblicos. A gente fazia uma leitura da bíblia numa linha histórico sociológica e nós estudávamos um bloco onde a gente lia um livro de Rute, livro de... de Jonas, livro dos Reis, um punhado de livros bíblicos. E nesses estudos você via que tinha os projetos populares e os projetos de cima pra baixo, os projetos dos poderosos da élite e tal. E começou essa reflexão de quais eram os projetos que a elite tentava colocar em cima da população daqui e quais eram os projetos que vinham do povo. Então foi eleito... então nós estávamos em várias comunidades reunidas em Ivaporunduva, e o projeto que eles sentiram que estavam tentando fazer passar por “guela a baixo” era o projeto de barragem que iria fazer muitos prejuízos para as comunidades ribeirinhas. E o projeto

deles era a terra. Então é... foi... a discussão foi avançando né.... então eu acho que nós, quando eu falo nós é eu, a população, todos nós, não tínhamos conhecimento de barragem daí que nós fomos atrás, é... fomos procurar sabe né?! Como que funciona esse negócio de barragem, como é, o que tem por trás, o que acontece com a população e o caso de barragem no Brasil é um... é lamentável. E com isso daí surge, é... nós estávamos bem na luta contra as barragens daí vem a Constituição de 1988 com o artigo 68 do ADCT, né. No início a gente, é... encarou assim, era também outra coisa nova que a gente não sabia o que representava essa lei que garantia, que que isso ia representar né, a garantia do território pra essas comunidades quilombolas. No começo isso era assim, era uma ferramenta a mais na luta contra a barragem e com o tempo né... não, é muito mais do que lutar contra as barragens, é questão dos territórios, da cultura, do jeito de viver, enfim... da vida e da relação dessas comunidades com o meio ambiente. E daí nós começamos também com a questão da discussão do que é ser quilombo, toda história, um resgate de história. Primeiro nós fizemos um projeto, quem financiou esse projeto foi a Cáritas francesa, pra contratar um sociólogo pra... a gente sabia que era afrodescendente, mas a gente queria saber quais as comunidades, a gente não sabia se todas era, a gente muito pouco elemento. Então é, fizemos pesquisa em nove comunidades, dessas nove comunidades nós elegemos três e nessas três então foi feito o estudo antropológico e a demarcação foi feita pela própria comunidade. Não tinha ITESP, não tinha ninguém... era a própria comunidade. E na comunidade de Ivaporunduva então foi entrado com uma ação judicial pra que eles fossem reconhecidos e titulados. A ação levou só dezessete anos... quando saiu a sentença eles já eram reconhecidos pela Fundação Cultural Palmares, pelo Estado... e daí saiu.... Ivaporunduva tem seu título registrado por força dessa sentença judicial. E daí foi, surge uma comunidade aqui outra ali e foi formando... e uma comunidade vai ajudando a outra e os quilombos estão aí. Então essa é mais ou menos, em breves palavras quase trinta anos de vida né?!

**Ariane** – E daí a previdência foi aparecendo como pra vocês aqui?

**Irmã Sueli** – A previdência... a previdência veio bem mais tardia. Acho que foi na década de... início de 2000... não tenho assim clareza... como assim, todo mundo procurando os seus direitos é bem mais recente. Tinha uma assistente social no ITESP, a Lurdinha Azedo, ela junto com o trabalho, ela tinha um trabalho com as mulheres nas comunidades e começou a encaminhar pedido de salário maternidade, auxílio doença, aposentadoria.... era uma dificuldade porque a exigência... ninguém se encaixa na exigência do INSS. É daí na época eu não era advogada, mais tarde eu me formei em 2002 e daí quando era negado lá que ela não conseguia resolver, daí que ela começou me procurar pra ajudar ela nos casos que ela não conseguia resolver administrativamente nós resolvíamos então juridicamente, né, judicializando um direito previdenciário e aí foi crescendo. Muita coisa já mudou, no começo era muito mais difícil, tanto administrativamente como judicialmente, é... não tinha essa compreensão. É... o INSS ainda tem algumas exigências absurdas, por exemplo, querer que as pessoas comprovem quinze anos de trabalho, né... não tem documento né... a questão da nota produtora é recente pras comunidades quilombolas. Então quer dizer que fica mais fácil comprovar na justiça. A justiça colhe o início de prova material, depois você completa

com a prova testemunhal que o INSS quer só a prova documental né... E foi a partir que nós começamos né... com a impossibilidade da Lurdinha conseguir resolver administrativamente que eu entrei, né... que eu comecei fazendo algumas ações e....

**Ariane** – E hoje você consegue acompanhar, você tá fazendo ainda o acompanhamento de algumas ações...

**Irmã Sueli** – É faço, tenho... hoje eu faço bem menos agora, porque a minha prioridade não é advogar indivíduos, minha prioridade é coletiva. É coletiva... é... meu objetivo de estar aqui é a questão do território, continua a questão do território... e hoje eu já não trabalho mais sozinha, sempre trabalhei com a doutora Maicon... é Maicon Nolan, mora em São Paulo. E de uns anos pra cá a gente tem trabalhado com a... com a defensoria da União e com a defensoria estadual que é em Registro. E a federal que continua nos casos de território é em São Paulo. Uma época puxaram pra Santos mas voltou para São Paulo. Então eu continuo fazendo, isso aqui é tudo previdenciário (mostra a mesa cheia de processos). É bastante mas já fiz muito mais.

**Ariane** – E o que acha que é o maior problema pra acessar.

**Irmã Sueli** – É a documentação.... é comprovar a documentação. No começo tinha uns problemas até de linguagem dos funcionários com o quilombola né. Por exemplo, eu mesmo presenciei casos da pessoa se declarar diarista, e depois “Como você se declarou diarista?”, “Não... eu sou diarista”, “Mas como você é diarista?”, “Eu trabalho todo dia”, né... No INSS eles fazem algumas pegadinhas. É uma questão, por exemplo, você trabalhou pro outro, trabalha pro outro, né, hoje muito menos, dez anos atrás muito mais, mas a questão é que é troca de dia e se ajudar porque... agora já tem mas antes não tinha equipamento, era tudo na força do braço. E a ajuda mútua nos quilombos é um valor que o INSS deveria prezar por isso...

A Lurdinha tem muito mérito nisso, na questão administrativa, que na época ela fez muitas reuniões com a chefia da agência de Registro e também de Santos pra mostrar. Saiu um documento né, usamos muito uma declaração da própria previdência dizendo que o quilombo tinha que ser tratado como “boia-fria”... pois é.... Ainda temos muitos problemas, tanto é que você está vendo aqui. Isso aqui já era pra ter sido, já tinha que... tem coisa ali absurda que já daria pra resolver administrativamente e mesmo na justiça. São casos que.... que o INSS que depois de você comprovar na justiça com o início de prova material mais testemunhal, o INSS ainda entra com recurso. Então, eu mesmo na minha história aí eu tenho muito pouco caso que foi feito um acordo com o advogado do INSS numa ação judicial... né... que fica demorando, que fica atrasando o direito de pessoas que são trabalhadoras e que trabalharam em condições muito piores que outros trabalhadores, e muito mais que quinze anos. Porque o trabalho começa né... hoje é menos porque o pessoal tá indo pra escola e tal, mas você pega esse pessoal que está se aposentando, que começou a trabalhar com sete, oito anos. Quando tinha força de carregar uma enxada já ia pra roça. Então com sessenta anos um homem, ele já

trabalhou quase 50 anos. Poderia ser tratado com um direito coletivo, mas cada uma precisa numa hora diferente, fica pulverizado.... Imagina, você pega um número de processos que vão acumulando... por exemplo, de Ivaporunduva eu tenho vários processos, só de uma comunidade e que vai arrastando, né... eu estou com vários processos de Ivaporunduva de auxílio doença, de 2012! 2012!!! Quer dizer, eu acho que tem pessoas que estão pedindo e que já estão na idade de aposentar....

**Ariane** – E o principal problema então que você percebe então é a prova....

**Irmã Sueli** – A prova... A prova. Eles agora facilitaram bastante, que o INSS começou a aceitar como uma prova o RTC, mas não basta. Já não basta, não basta... Então foi... é... por um tempo eles aceitavam o RTC, tinha lá a lista das pessoas lá... é... aceita, mas não é mais uma prova. É tem um absurdo também, tem o sindicato aqui, que não é sindicato de trabalhadores rurais, que é sindicato é de trabalhadores mas não é dos trabalhadores, ele é patronal. Então você vai lá e as pessoas não acreditam no sindicato e não veem sentido de pagar. Daí chega lá no INSS sem a declaração do exercício rural, daí passa o bilhetinho que tem que levar. Daí eles levam. Vai no sindicato paga acho que R\$35 que eles estão cobrando pra fazer pra quem não é sócio, faz a declaração, vai no cartório paga mais quatro reais pra reconhecer a firma do... leva lá. A primeira coisa que o INSS faz, desconsidera o sindicato porque a declaração é do próprio interessado. Por que que pede? Já sabe como é que é o sindicato. Não é hoje que está esse sindicato, não é hoje que eles pedem essa declaração. Então agora entra com o RTC, entra né, agora, de uns anos pra cá, também é mérito do ISA que tá proporcionando a comunidade se organizar melhor pra comercializar, então já tem nota de produtor. Tem também o pessoal que tá dentro do programa de alimentação, de aquisição de alimentos, então tem uma declaração de aptidão rural, a DAP. Então você vai juntando um monte de documento que consegue. Na justiça é mais fácil. Na justiça você junta certidão de casamento, documento de alistamento militar quando é o caso de homem, eu uso muito a declaração da justiça eleitoral, uma nota ou outra. Pesquiso se tem algum processo ou outro que aparece a declaração de trabalhador rural, ou sentença....

Tem o problema também com mulher que declara que é doméstica.... mas na justiça tem juiz que não está considerando isso, porque tem uma súmula que fala que qualquer documento no nome do marido constando que é lavrador é extensivo a mulher, mas tem juiz que não aceita. Se você não tem outros documentos que comprovem e num país que o homem que é o provedor, ele que vai comprar, ele que vai... se você tem nota é no nome dele, tem um empréstimo no banco é em nome dele O acesso é via homem. Agora tem outros que já não consideram. Tem alguns casos também que mulheres já estão entrando com processo também com mudança de documento. A própria nota produtora pra entrar no nome da mulher e na certidão de casamento, que tem várias mulheres que já entraram com o processo pra fazer mudança no documento civil, né... Porque daí, juridicamente, se torna robusta a prova porque pra mudar o documento já foi constituída toda a prova pra poder mudar. Então quando tem esse processos que tiveram alteração da profissão no documento já é bem mais tranquilo fazer o processo. Tá robusta a prova. Além de ter um documento oficial, né, uma certidão oficial, essa certidão foi obtida através de provas já.

**Ariane** – Você tem sistematizado os processos que você já acompanhou?

**Irmã Sueli** – No próprio site eu tenho. Tem um processo de Pedro Cubas que a TV Justiça veio gravar.

### ANEXO III

**Quadro Demonstrativo Atos, Dispositivos e Ações sobre as comunidades remanescentes de quilombos**

<b>Dia/Mês</b>	<b>Dispositivo</b>	<b>“Acontecimento”</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Fonte</b>
2003 21/03	Medida provisória nº11 (Ato do poder executivo)	Cria a Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial da Presidência da República	Assessorar direta e indiretamente o Presidente da República	D.O.U 21/03/2003
26/03	Orçamento Quilombola	Recursos autorizados para Programas e Ações	Prestação de contas aos movimentos quilombolas	INESC
13/05	Decreto (Ato do poder executivo)	Institui GTI para rever as disposições contidas no Decreto nº3.912 de 10/09/2001. Composto de representantes da Casa Civil-PR, SEPPIR, AGU, MJ, MEC, TEM, MIS, MP, MinC, MMA, MDA, MAPS, MESA	Propor nova regulamentação ao reconhecimento, delimitação, titulação e registro imobiliário das terras remanescentes de quilombos	D.O.U 14/05/2003 p. 12
15/05	Informe	II Encontro das Comunidades Quilombolas de PE	-	-
22/05	Notícia veiculada para periódico de circulação regional (MT)	03 famílias do Quilombo “Mata Cavalo” em N.S. do Livramento foram despejadas ontem por força de 2 liminares a ações de reintegração de posse movidas por supostos proprietários	-	Gazeta de Cuiabá 22/05/2003
22/05	Portaria Casa Civil	Designa titulares e suplentes para o GTI	-	D.O.U p.1
26/05	Notícia veiculada pela BR (Agência Brasil – ABr)	GTI será instituído amanhã em reunião convocada pela ministra da SEPPPIR	Reavaliar a exclusividade da PC Palmares de proceder à titulação as comunidades quilombolas	Radiobrás
--/05	“Fome Zero”	Listagem de 86 comunidades remanescentes de quilombos beneficiadas com distribuição de cestas básicas	-	-
--/05	Circular Quilombola	Relato de conflitos no Quilombo Mucambo	Solicitar do Ministro da Educação a criação de setores específicos destinados à educação dos quilombolas	-
02/06	Notícia veiculada pela ABr	Ministra visita comunidades remanescentes de quilombos no Maranhão	Verificação in loco e ouvir reivindicações	Radiobrás
09/06	Decreto (ato do poder executivo)	Acresce alínea ao inciso I do Art. 2º do Decreto de 13/05/2003	Incluir no GTI Secretaria dos Direitos Humanos da PR	D.O.U p.4
12/06	Decreto nº4.738 (Ato do poder executivo)	Reconhecimento da competência do Comitê Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial para receber e analisar denúncias de violação dos direitos humanos cobertos na Convenção Internacional 169	-	D.O.U p.3
25/06	Resolução nº1 do Conselho Nacional de Combate à Discriminação da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (PR)	Na 9ª Reunião Ordinária do Conselho realizada nos dias 27 e 28 de maio de 2003 foi discutida a situação de conflito da comunidade remanescente de quilombo MataCavalo (MT)	Exorta MS, MEC, MDA, INCRA, SEPPIR e Governo do Mato Grosso à tomarem medidas interinstitucionais urgentes e imediatas para a tender ao Quilombo Mata	D.O.U nº38 Seção 1 p. 3

			Cavalo	
25/06	Resolução nº3 do Conselho Nacional de Combate à Discriminação	Na 9ª Reunião Ordinária do Conselho foi discutida a situação das terras quilombolas de PE, especialmente a de Timbó e Águas Belas	Exorta o Corregedor Geral de Justiça do Estado do PE a determinar o levantamento na cadeia dominial e titulação das terras quilombolas	D.O.U nº38 Seção 1 p.3
27/06	Notícia vinculada para o periódico de circulação regional (MT)	Inspeção judicial nas Fazendas Ourinhos, S. Carlos e Romalle, localizada em área de 11,7 mil há, já reconhecida e tituladas como de propriedade do Quilombo Mata Cavalo	Dirimir Conflitos	Gazeta Cuiabá
03/07	Portaria (Atos do Procurador Geral da República)	Delega competência à Subprocuradora-Geral da República, Ela Wiecko Wolkmer de Castilho, Coordenadora da 6ª Câmara de Coord. E Revisão (comunidades indígenas e minorias)	Para, no âmbito de sua área, dirigir-se a Ministros dos Estados, Membros do Congresso Nacional, Ministros dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União em questões relacionadas a povos indígenas, remanescentes de quilombos e outras minorias	D.O.U p.34
04/07	Notícia veiculada para o periódico de circulação regional (MT)	Juiz da 2ª Vara de Justiça Federal em MT assinou 2 decisões favoráveis às famílias quilombolas	1ª decisão permite que os quilombolas tenham acesso à água de um rio que passa na Faz. S. Carlos. 2ª decisão determina que o fazendeiro retire o gado presente na área do quilombo	Gazeta de Cuiabá (Rede de Justiça Ambiental divulgou)
18/07	Comunicado do MDA	6 integrantes da Comissão Nacional Quilombola participam de reuniões em Brasília junto aos integrantes do GTI e com a coordenação do Programa de Ações Afirmativas do MDA. No MDA foram incluídos representantes dos quilombolas nos fóruns de consulta do Plano Plurianual 2002-2007 e no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	Reivindicar Plano de Desenvolvimento para as comunidades quilombolas e demarcação dos seus territórios	Brasília
19/08	Decreto nº 4.814 (Ato do poder executivo)	Aprovar Estatuto e Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão. O regimento interno da FCP será aprovado pelo Ministro de Estado da Cultura no prazo de 90 dias	Subsidiar a execução das atividades de delimitação das terras dos quilombos cf. inciso IV Art. 1º do Estatuto da FCP	D.O.U p.34-36
22/08	Decreto (Ato do poder executivo)	Institui Subgrupo Jurídico para o fim específico de dar assistência técnica ao GTI, coordenado por um representante da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da PR. E integrado por: MJ, MD, MDA, MinC, MMA, AGU	Apresentar proposta de ato normativo de revisão das normas estabelecidas no Dec. N°3.912 de 2001	D.O.U p.01
27/08	Notícia veiculada para periódico de circulação nacional	2 Decretos Estaduais/Maranhão doando terras às comunidades remanescentes de quilombos, num total de 4 mil há. 35 convênios firmados para a implantação de projetos do	Beneficiar 1.500 famílias com recursos captados junto ao Banco Mundial	Gazeta Mercantil (SP)

		Programa de Combate à Pobreza Rural com associações quilombolas de Codó, Itapecuru, Mirinzal, Guimarães, Curupuru e Serrano		
03/09	Anteprojeto de Decreto (minuta)	Reunião do GT Laudos Antropológicos da ABA com membros do Subgrupo Jurídico em Brasília, na Casa Civil	Pontos apresentados pela ABA: 1) ressemantização do conceito de quilombo; 2) autoatribuição segundo Convenção 169 (OIT) em oposição à noção de “atestado” 3) indicação do perito e necessidade de estudos que descrevam e interpretem a formação de comunidades quilombolas	Carta à Dr. Elizabeth Rocha Coord. Do Subgrupo Jurídico firmada por Eliane C O'Dwyer – Coord. do GT LA-ABA
--/09	Anteprojeto de Decreto (minuta)	Aberto à consulta pública pelos integrantes do Subgrupo Jurídico do GTI	Recolher contribuições da CONAQ, ABA, MPF	-
08/10	Anteprojeto de Decreto (minuta)	Reunião do Subgrupo Jurídico com a presença de liderança quilombola e de representantes da Casa Civil, SEPPIR, FCP/MinC, MDA, PGR, Presidente da ABA e coordenadora do GT-LA da ABA	Pontos apresentados pela ABA: “A autodefinição utilizada pelos atores sociais não prescinde da realização de estudos técnicos especializados que venham a descrever e interpretar a formação de unidades étnicas no bojo do processo de reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos”	Carta ao Presidente da ABA ao Ministro José Dirceu, da Casa Civil PR
23/10	Informe AC ONERUQ -	7º Encontro Estadual das Comunidades Quilombolas (MA) reunindo 700 representantes, CONAQ e representantes da FCP, MDA, INCRA e Governador de Estado do MA (...) Quilombinho – reunindo crianças e adolescentes quilombolas	Reivindica imediata demarcação e titulação das terras das comunidades quilombolas uma vez que há 12 meses não ocorre qualquer ato de reconhecimento de comunidades quilombolas	ACNERUQ e O Estado do Maranhão – São Luis p.7
10/11	Resposta da ABA ao anteprojeto elaborado pelo GTI encaminhada ao Subgrupo Jurídico	Carta com anexos contendo informações sobre a posição da ABA nas discussões com Subgrupo Jurídico	Considerando as dificuldades conclui citando as “resistências cada vez maiores em órgãos governamentais e Ong's sobre o papel e a importância dos laudos antropológicos na garantia de direitos territoriais e culturalmente diferenciados de grupos étnicos e minorias. Portanto, não temos muita expectativa que nossa proposta de inclusão seja acolhida”	Carta da Coord. do GT-LA da ABA aos membros do GT-LA
20/11	Decreto nº4.887 (Ato do poder Executivo)	Regulamenta procedimento para identificação, delimitação, demarcação e titulação de terras ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombos	-	D.O.U
20/11		Informa que oficialmente o		Em questão

	Notícia Oficial	Brasil tem mapeado 743 comunidades quilombolas. Elas ocupam cerca de 30 milhões de hectares com uma população estimada em 2 milhões de pessoas. Em 15 anos, apenas 71 áreas foram tituladas.	Promover saneamento básico em comunidades quilombolas a partir de Convênio assinado entre Funasa e a FCP	nº114 ed. P/ Secret. De Comunicação de Gov. e Gestão Estratégica da Pres. Da República
27/11	Acordo de Cooperação Técnica entre a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e a Fundação Cultural Palmares (FCP). Convênios para execução de serviços básicos	Comunidades remanescentes de quilombos terão água tratada, redes de esgoto, coleta de lixo e as moradias de barro e de pau-a-pique serão substituídas por casas de alvenaria com banheiros e sistema hidráulicos	Os projetos de saneamento vão beneficiar numa 1ª etapa as seguintes comunidades: Restinga-RS, Kalunga-GO, Caiana do Crioulos-PB, Campinho da Independência-RJ e Bom Jardim e Murumurutaba-PA	Radio Brás
28/11	Informe do movimento dos atingidos pela Base de Lançamento de Alcântara (MABE)	Comissão de Quilombolas de Alcântara em Brasília	Audiências FCP, INCRA, AGU	MABE
28/11	Boletim	Deputado Domingos Dutra (PT-MA) lança publicação: "Quem aluga seus olhos não dorme a hora que quer – Alcântara para os brasileiros" 16pp	Subsidiar Comissão de Quilombolas de Alcântara nas audiências em Brasília	MABE
28/11	Ato da Coordenação Regional de São Paulo (CORE)	Inauguração do Sistema de Saneamento de Água	Obra de captação de água, construção de 2 reservatórios e rede de distribuição de água beneficiando 70 famílias de Pedro Cubas, na cidade de Eldorado	FUNASA
04/12	GT ligado à Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados	Audiência Pública na Assembleia Legislativa do Espírito Santo com participação de comunidades indígenas e quilombolas	Analizar a violação de direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais pelas empresas responsáveis pela monocultura do eucalipto do ES	Agência Câmara
06 e 07/12	III Encontro nacional das Comunidades Quilombolas	Reunidas em Recife (PE) 300 lideranças quilombolas discutem os problemas das comunidades de remanescentes de quilombos	Estimular políticas públicas diferenciadas para a educação de crianças e adolescentes quilombolas e exigir pronto reconhecimento legal dos quilombolas	Carta Maior
10/12	FUNASA e BIRD se aliam no Projeto Vigisus II	A proposta prevê o repasse de recursos de R\$16,8 milhões entre 2004 e 2006 e ações de cooperação técnica entre as duas instituições	Levar abastecimento de água, esgotamento sanitário e melhorias sanitárias domiciliares às comunidades indígenas e quilombolas	FUNASA
11/12	Programa Raízes do Governo do Pará	Instalação de equipamento, que transforma sobras vegetais em energia elétrica	Levar luz às comunidades quilombolas sendo o primeiro motor instalado em Jenipáuá, Município Abaetetuba (PA)	O Liberal
18 e 19/12	V Oficina Quilombola	Encontro com participação de representantes de 35 comunidades quilombolas: 33 Maranhão, 02 Amapá, com órgãos governamentais (FCP, SEPPIR, UNB, Ministério de	Aquisição de equipamentos para casas de farinha, fabricação de artesanato, pesca artesanal e apicultura	Radiobrás

		Segurança Alimentar)		
2004 08/01	Secretaria de Cidadania e Justiça de Tocantins dispõe recursos para a implantação do projeto Balcões de Direito	Parceria entre o governo do Estado do Tocantins e o Governo Federal que atenderá populações carentes, quilombolas e indígenas de 17 Municípios do Estado	Assegurar assistência jurídica, expedição de certidão de nascimento e casamento, documentos como título de eleitor, e resolver pequenas causas na justiça	Funai
26/01	A SEPPIR instala o Comitê Gestor para a formulação do Plano de Desenvolvimento para as Comunidades Remanescentes de Quilombolas	A coordenação executiva dos trabalhos será repartida entre os Ministérios da Cultura, do Desenvolvimento Agrário e Casa Civil, que serão responsáveis pelos aspectos institucionais, pela parte fundiária e pela preservação da cultura africana de resistência à escravidão	O Comitê Gestor, criado por decreto presidencial em 2003, articulará 20 Ministérios e políticas de governo para as comunidades quilombolas	Radiobrás
30/01	Ministério da Saúde, através da FUNASA e da Secretaria de Vigilância em Saúde (SUS) e Banco Mundial (BIRD) fecham acordo para viabilizar o Vigisus II	Reunião realizada na Secretaria de Assuntos Internacionais no ministério do Planejamento definiu os últimos detalhes técnicos do acordo	Saneamento básico e ambiental em comunidades indígenas e quilombolas	FUNASA
17/02	MS-FUNASA e Ministério da Educação e Cultura (MEC) desenvolveu ação conjunta	A parceria vai combinar a experiência e a estrutura da FUNASA ao conhecimento do Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep) do MEC. O Proep é responsável pela construção de escolas, disponibilização de material didático e capacitação de professores	Realizar cursos profissionalizantes em assentamentos rurais, comunidades indígenas e comunidades quilombolas	FUNASA
21/02	FCP e INCRA visitam comunidade quilombola	Visita à comunidade de Acorebela, Município de Vila Bela da Santíssima Trindade	Primeiro reconhecimento de uma situação de conflito que 250 famílias se autodenominam "quilombolas" e reivindicam uma área de 15 mil hectares	Gazeta Cuiabá
01/03	Portaria/FCP nº6	Institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades de Quilombos da FCP	Regulamentar o que dispõe o Decreto nº4887/03: 1)registro em livro próprio da declaração de auto-definição de remanescência 2)declaração feita por representante legal da Associação Comunitária ou por pelo menos 5 membros da comunidade declarante e registrada por funcionários = Certidão de registro no Cadastro de RCQ, 3) emissão de parecer técnico pela FCP	D.O.U p.7
12/03	Política Nacional para as Comunidades de Remanescentes de Quilombos	Lançamento da "Ação Kalunga" "o primeiro passo desta Política Nacional", na Comunidade Kalunga Engenho II, localizada no Município de Cavalcante (GO)	Garantir às comunidades quilombolas a posse da terra e o acesso a serviços como saúde, educação e saneamento. Programas como "Balcão da Cidadania", para emissão de	Radiobrás

			documentos pessoais, e “luz para todos”, que levará energia elétrica às comunidades quilombolas	
12/03	Notícia veiculada para o periódico de circulação nacional	Visita do Presidente da República ao Quilombo de Kalunga-GO	Inauguração de ligação da luz elétrica no Quilombo dos Kalunga, onde dos 253 mil hectares delimitados como área de quilombo, 100 mil ainda precisam ser regularizados	O Globo, p.12 Jornal do Brasil, p.A5
01/04	Ofício CPT nº04/2004	Ocupação de terras em Araruba pela Comunidade Quilombola Brejo dos Crioulos, no Norte de Minas Gerais	Garantia dos direitos constitucionais da comunidade	CPT-MG
13/04	Comunicado	Seminário Interministerial: Direitos Territoriais Quilombolas: o ambiente, o patrimônio da União e a Segurança Nacional	Avaliar e sugerir alteração da legislação para as áreas de quilombo que incidem em áreas de defesa, patrimônio da União e unidade de conservação	MDA
14/04	FUNASA, FCP e Cia de Desenvolvimento dos Vales do S Francisco e Parnaíba (CODEVASF)	Reunião para definir projeto de abastecimento de água para a comunidade de remanescente de quilombo de Rio das Rás, Município de Bom Jesus da Lapa (BA)	O projeto inclui à construção de um grande reservatório, também destinado à irrigação das áreas de plantio, conforme reivindicação da Associação Quilombola de Rio das Rás	FUNASA
15/04	Convênio assinado entre a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), o MDS	O Convênio no valor de R\$ 33 milhões, válido até janeiro de 2005, atenderá a 240 mil famílias, com 13 mil toneladas de alimentos que vão compor 600 mil cestas básicas	Destinar cestas básicas a 220 mil famílias de acampados, 13 mil de índios, 4 mil de quilombolas e 3 mil em áreas de construção de barragens	Radiobrás
22/04	FUNASA em parceria com a Fundação Universidade de Brasília – FUBRA	Visita de técnicos da FUNASA e de arquiteto, especialista em construções alternativas da UNB, dos Kalunga	Apresentação dos quilombolas do projeto das primeiras 60 casas, com Melhorias Sanitárias Domiciliares (banheiro com pia, vaso sanitário e chuveiro), que serão construídas nas comunidades de Engenho II, Diadema, Ema e Tinguizal localizadas nos municípios de Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre (GO)	FUNASA
22/04	Audiência com o Ministro do MDA	Representantes das cercas de 500 famílias do Quilombo Mata Cavallo reuniram-se com o Ministro do MDA	Solicitar agilidade no processo de titulação definitiva da área	Diário de Cuiabá
26/04	Instrução Normativa nº16 Dec. 4887/03	Regulamenta os procedimentos que levam a titulação das terras ocupadas por remanescentes de comunidades quilombos	Para remanejamento, reassentamento de famílias e promoção de ações visando titulação e consolidação de agrovilas na área da Base de Lançamento de Alcântara	MDA INCRA
12/05	Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP)	Com apenas uma casa onde residem 3 mulheres descendentes de escravos, o Sítio Santa Rita de Capivari (SP) foi reconhecido como Quilombo. O sítio tem 6 hectares	O Quilombo Capivari é a primeira área particular reconhecida como quilombo, porque já estava titulada, tendo sido adquirido no início do século passado, e não há	O Estado de São Paulo, p.A-12

			nenhum conflito social	
25/05	PRONAF (Programa Nacional de Agricultura Familiar)	A comunidade remanescente de quilombo de Itacôa, no município de Acará, ganhou ontem um novo estímulo: 20 quilombolas receberam uma linha de crédito através do PRONAF, em virtude de seu projeto de cultivo de peixe que já dura 10 anos	Consolidar a piscicultura no quilombo de Itacôa, que conta com a assessoria técnica do Programa Pobreza e Meio Ambiente na Amazônia (POEMA) e investimentos da Secretaria de Agricultura (Sagri)	Diário do Pará
25/05	Campanha promovida pelo Centro de Direito à Moradia contra despejos (COHRE), pela CONAQ e pela ACONERUQ	Lançamento da “Campanha regularização dos Territórios de Quilombos” promovida pelo COHRE, pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e pela ACONERUQ. Brasília, no dia 03 de julho, e em Alcântara (MA) nos dias 05 e 06 de julho. Apoio da Fundação Ford e do Serviço Latino-Americano y Asiático de Vivenda Popular (SELA VIP)	Ampliar e consolidar a segurança da posse das terras das comunidades quilombolas	INESC
02/06	FUNASA libera recursos	Liberados R\$220.900,00 referentes às primeiras Parcelas de Convênios assinados entre a FUNASA e as prefeituras de Cavalcante e Teresina de Goiás	Implementar decisões da Política Nacional para as Comunidades Remanescentes de Quilombos	FUNASA
03/06	Decreto Presidencial	Autoriza a criação da Comissão Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, como as de caiçaras e remanescentes de quilombos	Criar condições para que membros destas comunidades não migrem para áreas urbanas em busca de melhores condições de vida. Atualmente o Ministério do Meio Ambiente possui 2 programas voltados para o desenvolvimento do agroextrativismo, principalmente em “comunidades tradicionais”: a)Programa de proteção das florestas tropicais; b) Programa Amazônia Solidária	Radiobrás
05 e 06/06	Missão “in loco” para investigar situações de violação ao direito à moradia em Alcântara (MA)	Visita do relator da ONU Miloon Khotari para o Direito Humano à Moradia Adequada e à terra urbana às comunidades de remanescentes de quilombo atingidas pela Base Espacial de Alcântara	Receber denúncias de violência ao direito de moradia. Monitorar os casos investigados. Elaborar relatórios anuais de diagnósticos do Direito de Moradia	Relatório Nacional para o Direito Humano à Moradia
24/06	Centro de Estudos do Negro no Pará (CEDENPA)	Na cidade de Salvaterra, na Ilha de Marajó, foi aberto o 3º Encontro de Mulheres Negras Quilombolas do Pará	Intercâmbio de experiências de organização realizadas na Amazônia e avaliação das políticas governamentais para os quilombolas	O Liberal
25/06	Ação direta de constitucionalidade - ADIN	PFL deu entrada no Supremo Tribunal Federal contra o Decreto 4.887/03	ADIN em pedido de concessão de medida cautelar, questionando realização de desapropriação pelo INCRA	ADIN nº3239/DF Nº Protocolo 7146 24 fls. STF
28/06	Decisão do Comitê	Discutindo Mandado de	Desautorizar a presença da	

	Estadual de Acompanhamento de Conflitos Fundiários (MT)	reintegração de posse expedido na primeira semana de maio, o Comitê decidiu que enquanto houver conflito de competências entre as esferas estadual e federal o Estado não autorizará qualquer despejo no quilombo de Mata Cavalo	PM na área para retirar supostos invasores	Diário de Cuiabá
--/06	Emissão de certidão pela FCP	As certidões de 06 comunidades quilombolas, principiando por Morro Alto (RS) foram emitidas pela FCP	Agilizar processo de reconhecimento e titulação das comunidades quilombolas	D.O.U
12/08	Manifestação da AGU	Posição contra a ADIN do PFL	Considera a “impugnação genérica, sem o indispensável cotejo analítico entre as normas constitucionais e as atacadas...”	Manifestação AGU 24 fls.
17/08	Campanha Nacional pela regularização dos territórios de quilombos	Lançamento em São Paulo, no Instituto Polis	Com a presença da CONAR e de 30 lideranças quilombolas de 9 estados organizado pelo COHRE	CF. Direito à Moradia. Regularização dos Territórios de Quilombos 27 págs.
27/08	Decreto assinado pelo Presidente da República	Institui grupo Executivo Interministerial para articular, viabilizar e acompanhar as ações necessárias ao desenvolvimento sustentável do Município de Alcântara – Maranhão, e dá outras providências	-	D.O.U p.4

Fonte: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Nas bordas da política étnica: os quilombos e as políticas sociais*. Boletim NUER vol.2 n.2. **Territórios Quilombolas. Reconhecimento e titulação de terras**. Florianópolis. UFSC, 2005

#### ANEXO IV

----- Mensagem original -----

De: Isabel Cristina Sobral - INSSDF

Enviada em: terça-feira, 19 de novembro de 2002 11:45

Para: Maria Aparecida Galvao de Azevedo - INSSSP

Cc: Carlos Lucas de Oliveira - INSSDF; isabel sobral

Assunto: ENC: QUILOMBO DOS PALMARES

Os integrantes da comunidade de quilombos devem ser tratados como os demais trabalhadores rurais/segurados especiais não tendo diferenciação como

no caso dos índios , que são tutelados pela FUNAI e esta dá a declaração.

Os quilombolas devem apresentar documentos em seu nome, documentos dos

órgãos que estão ligados( ITESP, INCRA, ou outro), e declaração do STR

quando for o caso.

Para fins de comprovação da atividade rural do segurado especial deverá ser

observado o constante dos artigos 124 a 130 da IN 078/02, devendo, no caso

de apresentação insuficiente, a realização obrigatória de entrevista com o requerente, e se necessário, termo com confrontantes, vizinhos, etc.( art 126).

Os órgãos de acompanhamento ( ITESP), possuem relatórios de vistoria in

loco inclusive com a composição do grupo familiar que compõem aquela família( inclusive na declaração apresentada pelo ITESP consta o relatório e

nº) são subsídios que podem, se conversado com estes, serem apresentados

para corroborar períodos anteriores ao Título de domínio.

Quanto a declaração do município ela não traz elementos obrigatórios

10/12/02

como deveria (constando os mesmos dados da certidão do STR), sendo que se comprovado através de pesquisa, servirá para comprovar o endereço rural na comunidade quilombola

No título de domínio, a posse da terra está em nome da associação dos remanescentes de quilombos, mas não detalha quem são estes. isto deverá ser comprovado através de documento da associação( eles devem ter uma relação com os componentes de cada associação). Ainda, preceitua o § 3º do art 139 que a apresentação de documentação insuficiente de documentos de prova material não é motivo para indeferimento do benefício, devendo ser realizada consulta ao CNIS/CNISCI( para ver se não possuem outros vínculos) e entrevista com os segurados e confrontantes, se for o caso, para confirmação dos fatos declarados, com vistas a homologação ou não da declaração fornecida.

Assim, diante dos documentos apresentados e se corroborados por entrevista a prestação de serviço em regime de economia familiar, desde que atendido aos requisitos, farão juz aos benefícios da previdência social.

ISABEL CRISTINA SOBRAL  
Chefe da DOUPRIMD

----- Mensagem original -----

De: Marta Nogueira Silva Pfeilsticker - INSSSP  
Enviada em: terça-feira, 1 de outubro de 2002 16:03  
Para: Reconhecimento inicial - INSSDF  
Cc: BENEFSP Santos  
Assunto: Reconhecimento do Direito aos benefícios previstos na legislação previdenciária aos integrantes de quilombos.  
Prioridade: Alta

*Mspf*  
Assunto: Reconhecimento do Direito aos benefícios previstos na

legislação  
previdenciária aos integrantes de quilombos.

1 - Através do Ofício 917/00, endereçado ao Ministério da Previdência, a Fundação Cultural Palmares, ligada ao Ministério da Cultura, solicita que os trabalhadores remanescentes dos quilombos tenham garantido o direito aos benefícios previdenciários, uma vez que os mesmos não possuem os elementos comprobatórios exigidos pela legislação previdenciária. Em anexo a esse expediente, foi juntada uma relação com a denominação dos quilombos atualmente reconhecidos, bem como cópia do respectivo Título de Reconhecimento de Domínio do Quilombo Ivaporunduva e ainda Relatório Técnico-Científico sobre os remanescentes do Quilombo de Ivaporunduva, localizado no município de Eldorado, dentro da zona de abrangência da Gex Santos, motivo pelo qual o presente expediente foi remetido a este Serviço de Benefícios para análise.

2 - Considerando que o Governo do Estado de São Paulo, através do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP), vem realizando trabalho de identificação e reconhecimento das áreas ocupadas pelos remanescentes das Comunidades de Quilombos, sendo que na região de abrangência desta Gerência, através de Relatório Técnico-Científico expedido pelo ITESP, já foram reconhecidas 09 (nove) comunidades de quilombo, sendo que 03 (três) já possuem o Título de Domínio expedido pelo Governo do Estado de SP e 06 (seis) possuem o Título de Reconhecimento de Domínio publicados no Diário Oficial do Estado de SP.

3 - Considerando que, em grande parte, os quilombos são comunidades

fechadas, sem vínculo com Sindicatos Rurais, e considerando a expressiva falta de provas materiais para comprovação da condição de trabalhador rural, emitimos consulta a esta Divisão indagando se a Fundação Cultural Palmares ou o ITESP poderiam declarar, nos moldes do que hoje faz a FUNAI com relação ao índio, se determinado trabalhador é de fato integrante de uma comunidade quilombola e se essa declaração teria validade para efeito de reconhecimento do exercício de atividade rural. Em resposta fomos orientados que, no presente caso a declaração fornecida pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais poderia ser suprida por duas declarações firmadas por autoridades administrativas ou judiciárias locais, conforme previsto no artigo 15 da Portaria nº 4.273/97.

4 - Considerando que os membros integrantes das Comunidades de Quilombos não possuem o título individual da terra, sendo que o Título de Domínio da área ocupada é outorgado em favor da Associação dos Remanescentes de Quilombo e que os nomes dos integrantes dessas Comunidades constam do Relatório Técnico Científico expedido para cada uma delas.

5 - Em reunião realizada com representantes do ITESP e este Serviço de Benefícios, ficou acertado que para o requerimento de benefícios na condição de segurado especial, de membros integrantes de comunidades quilombolas, deveriam ser apresentados os seguintes documentos:

- a) cópia do Decreto Estadual que instituiu o Programa para a identificação, discriminação e legitimação das terras ocupadas pelos Remanescentes das Comunidades de Quilombos;
- b) cópia do Título de Domínio ou do Título de Reconhecimento de Domínio da área ocupada;
- c) relação com os nomes dos respectivos integrantes de cada quilombo

fornecida pelo ITESP;

d) uma declaração fornecida pelo ITESP, nos termos do Anexo XII da IN 78/02, devendo ser assinada pelo representante regional/local do ITESP, acompanhada de sua respectiva portaria de nomeação.

e) outra declaração de autoridade administrativa ou judicial que conheça o segurado há mais de 5 anos e que declare que esse exerce atividade

rural em determinada comunidade quilombola.

6 - Na última visita do Prevmovel à região do Vale do Ribeira, foram requeridos pelos integrantes de quilombos 30 benefícios, entre aposentadorias e salários-maternidade, sendo apresentados para tal os documentos relacionados no item 5, dos quais juntamos abaixo cópia das duas

declarações, do Título de Domínio e do Título de Reconhecimento de Domínio.

<<DECLARACAO.jpg>> <<ITESP 1.jpg>> <<ITESP 2.jpg>>

<<TITULO 1.jpg>>

<<TITULO 2.jpg>> <<TITULO 3.jpg>> <<TITULO 4.jpg>> <<REC DOM1.jpg>>

<<TIT REC DOM2.jpg>> <<TIT REC DOM3.jpg>>

7 - Diante do exposto acima e considerando se tratar de assunto que ainda

não consta de Atos/Instruções Normativas, solicitamos dessa Divisão parecer

quanto a concessão desses benefícios e se a documentação apresentada é prova

bastante e suficiente para a comprovação da qualidade de segurado especial,

ficando desta forma garantido aos integrantes de quilombo o direito aos benefícios da legislação previdenciária.

Marta Nogueira Silva Pfeilsticker  
Chefe Seção Orientação Reconhecimento  
Inicial de Direitos - 21.533.12  
Tel.: (13) 3227-5832/3227-5947 - R: 219  
FAX.: (13) 3227-2946

*spuf*

## Identidade principal

**De:** "Maria Aparecida Galvao de Azevedo - INSSSP"  
 <MariaG.Azevedo@sp.previdenciasocial.gov.br>  
**Para:** "Carlos Yamazaki" <Carlos.Yamazaki@sp.previdenciasocial.gov.br>; "Carminda Duarte"  
 <Carminda.Duarte@sp.previdenciasocial.gov.br>; "Cleonice Duarte"  
 <Cleonice.Duarte@sp.previdenciasocial.gov.br>; "Elizabeth Russi"  
 <Elizabeth.Russi@sp.previdenciasocial.gov.br>; "Jane Pereira"  
 <Jane.Pereira@sp.previdenciasocial.gov.br>; "Katia Giangulio"  
 <Katia.Giangulio@sp.previdenciasocial.gov.br>; "Lucia Correia"  
 <Lucia.NegriniCorreia@sp.previdenciasocial.gov.br>; "Luiz Moura"  
 <luiz.amoura@sp.previdenciasocial.gov.br>; "Luiz Vieira"  
 <Luiz.Vieira@sp.previdenciasocial.gov.br>; "Maria Amorim"  
 <Maria.MAmorim@sp.previdenciasocial.gov.br>; "Maria Ribeiro"  
 <MariaElizabeth.Ribeiro@previdenciasocial.gov.br>; "Marli Macedo"  
 <Marli.Macedo@sp.previdenciasocial.gov.br>; "Neusa Santos"  
 <neusa.dossantos@sp.previdenciasocial.gov.br>; "Roseli Link"  
 <Roseli.Linck@sp.previdenciasocial.gov.br>; "Sandra Taveira"  
 <Sandra.Taveira@sp.previdenciasocial.gov.br>; "URRPSAN"  
 <URRPSAN@sp.previdenciasocial.gov.br>; "Darcle Wagner"  
 <Darcle.Wagner@sp.previdenciasocial.gov.br>; "Lucia Helena Silva Cordeiro"  
 <Lucia.Cordeiro@sp.previdenciasocial.gov.br>; "Marta Pfeilsticker"  
 <Marta.Pfeilsticker@sp.previdenciasocial.gov.br>; "Paulo Tavares"  
 <Paulo.Tavares@sp.previdenciasocial.gov.br>  
**Cc:** <gtc-des-eldorado@institutodeterras.sp.gov.br>; <baeta@matrix.com.br>; <gt-gestaosocial@institutodeterras.sp.gov.br>  
**Enviada em:** terça-feira, 26 de novembro de 2002 09:51  
**Anexar:** DECLARACAO.jpg; ITESP 1.jpg; ITESP 2.jpg; TITULO 1.jpg; TITULO 2.jpg; TITULO 3.jpg; TITULO 4.jpg; TIT REC DOM1.jpg; TIT REC DOM2.jpg; TIT REC DOM3.jpg  
**Assunto:** CIRCULAR 21.533/010, DE 25/11/2002.

Circular 21.533/010, de 25 de novembro de 2002.

Considerando a Portaria 4.273/97;  
 Considerando a Instrução Normativa INSS/DC 78/02;  
 Considerando os pronunciamentos emitidos pela Divisão de Reconhecimento Inicial de Brasília, datado de 15.08.2001 (ANEXO I) e de 19.11.2002 (ANEXO II);  
 Considerando a necessidade de promover a integração social dos membros das comunidades Quilombolas através do reconhecimento do direito aos benefícios previdenciários, esclarecemos e orientamos:  


1.- O Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) vem realizando a demarcação e levantamento dos integrantes das comunidades remanescentes dos antigos Quilombos.  


1.2- Após a demarcação, o Governo do Estado de São Paulo desapropria a área onde se encontra a comunidade quilombola, entregando o respectivo Título de Domínio em nome da Associação da comunidade.

1.3- De acordo com documentação apresentada a este Serviço de Benefícios, na Região do Vale do Ribeira 3 comunidades já possuem o Título de Domínio e outras 6 já possuem o Título de Reconhecimento de Domínio.

2.- O inciso IV do artigo 124, da IN 78, estabelece:

IV - declaração de sindicato de trabalhadores rurais, de sindicato rural (para os segurados especiais relacionados na alínea "a" do inciso V do art.

2º desta Instrução), de sindicato dos pescadores ou de colônia de pescadores, devidamente registrada no Ministério da Agricultura, Pecuária e

Abastecimento, homologada pelo INSS - ANEXO XII;

3.- O artigo 128 da IN 78, estabelece:

Art. 128. Onde não houver sindicato de trabalhadores rurais, sindicato rural, sindicato de pescadores ou colônia de pescadores, a declaração de que trata o inciso IV do art. 117 desta Instrução poderá ser suprida mediante a apresentação de duas declarações firmadas por autoridades administrativas ou judiciárias locais, desde que conheçam o segurado especial há mais de 5 anos e estejam no efetivo exercício de suas funções,  
conforme modelo. ( Anexo II da Ordem de Serviço Nº 590, de 18/12/97)

Parágrafo único. Podem emitir a declaração referida no caput do art. anterior o juiz de direito, o promotor de justiça, o delegado de polícia, o comandante de unidade militar do Exército, da Marinha, da Aeronáutica ou de forças auxiliares ou o representante local de empresa de assistência técnica e extensão rural.

4.- Em reunião realizada com representantes do ITESP e este Serviço de Benefícios, ficou acertado que para o requerimento de benefícios na condição

de segurado especial, de membros integrantes de comunidades quilombolas,

devem ser apresentados os seguintes documentos:

a) cópia dos Decretos Estaduais que dispõem sobre a legitimação de posse de

terras aos remanescentes das comunidades de quilombos;

b) cópia do Título de Domínio ou do Título de Reconhecimento de Domínio;

\* c) relação com os nomes dos respectivos integrantes fornecida pela Associação dos remanescentes das comunidades de quilombos;

\* d) declaração fornecida pelo sindicato de trabalhadores rurais, nos termos

do Anexo XII da IN 78/02;

e) na região onde não houver sindicato de trabalhadores rurais, serão apresentadas duas declarações, uma fornecida pelo ITESP e outra por autoridade administrativa ou judicial;

5.- Demais pressupostos legais devem ser observados para a caracterização do direito aos bônus, nos termos da IN 78/02.

6.- Eventuais dúvidas que surjam ao longo do reconhecimento do direito dos

integrantes dessa comunidade, deverão ser dirigidos por e-mail a este Serviço de Benefícios.

7.- As cópias da documentação sobre as comunidades quilombolas fornecida a este Serviço de Benefícios pelos representantes do ITESP, serão disponibilizadas ao PREVMOVEL e a APS de Registro.

8.- Esta Circular entra em vigor a partir desta data e revoga a Circular 21.533/004/2002, de 19/03/2002.

Marta Nogueira Silva Pfeilsticker Maria Aparecida Galvão de  
Azevedo  
Chefe Seção Orientação Reconhecimento Chefe do Serviço de  
Benefícios - 21.533  
Inicial de Direitos - 21.533.12 Gerência Executiva em Santos

- ANEXO I -

-----Mensagem original-----

De: Reconhecimento inicial - INSSDF  
Enviada em: quarta-feira, 15 de agosto de 2001 17:23  
Para: Pedro Luiz Gomes Carpino  
Assunto: ENC: Enquadramento de Integrantes de  
Quilombos

Pedro Luiz,

Foi realizado um trabalho em Goiás pela Divisão de  
Concessão de Benefícios à época daquela estrutura, sobre a Comunidade  
Calunga, que possui uma situação parecida e os mesmos foram  
considerados

como segurados especiais para fins de benefício previdenciário.  
Entendemos,

que no presente caso a Portaria nº 4.273/97 deixa margem ao  
enquadramento,

pois em seu Art. 15 dispõe:

"Art. 15. Onde não houver Sindicato de Trabalhadores Rurais,  
Sindicato de Pescadores ou Colônia de Pescadores, a declaração de que  
trata

a alínea "d" do artigo 3º poderá ser suprida mediante a apresentação de  
duas

declarações firmadas por autoridades administrativas ou judiciárias  
locais,

desde que conheçam o segurado especial há mais de 5 anos e estejam no  
efetivo exercício de suas funções."

"Art. 16. As autoridades de que trata o artigo anterior são  
os juízes, os juízes de paz, os promotores de justiça, os delegados de  
polícia, os comandantes de unidades militares do exército, marinha,  
Aeronáutica e forças auxiliares, o representante local de empresa de

/ assistência técnica e extensão rural."

"Art. 17. A declaração de que trata o artigo 15 será homologada pelo INSS, na forma do disposto no art. 9º."

Assim, entendemos que a declaração fornecida pela Fundação Palmares ou pelo Instituto de Terras ~~supre~~ a declaração do Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

Abraços,  
Jerusa C. Teixeira  
Chefe de Divisão

-----Mensagem original-----

De: Pedro Luiz Gomes Carpino

Enviada em: quinta-feira, 9 de agosto de 2001

12:24

Para: Reconhecimento inicial - INSSDF

Cc: Adalis Soares; Maria Azevedo; Marta Pfeilsticker; Paulo Tavares

Assunto: Enquadramento de Integrantes de Quilombos

Prioridade: Alta

Ref.: Enquadramento de Integrantes de Quilombos na Legislação Previdenciária.

Através do Ofício 917/00, endereçado ao Ministério da Previdência, a Fundação Palmares, ligada ao Ministério da Cultura, solicita que os trabalhadores remanescentes dos quilombos tenham

garantido o reconhecimento aos benefícios previdencários. Em anexo a esse

expediente consta uma relação com a denominação dos quilombos atualmente

reconhecidos, bem como cópia do respectivo título de reconhecimento de terra

do Quilombo Ivaporunduva, localizado no município de Eldorado, dentro da

zona de abrangência da GEX Santos. Consta, ainda, Relatório Técnico-Científico sobre os Remanescentes do Quilombo de

Ivaporunduva,  
expedido pelo Instituto de Terras dos Estado de São Paulo.

Através de notícia publicada em jornal local, temos conhecimento que o Governo do Estado de São Paulo, através do Instituto de Terras (ITESP), vem realizando trabalho de identificação e reconhecimento das comunidades quilombolas. Tendo havido até o momento a identificação de 25 áreas, das quais 8 (oito) já foram reconhecidas, sendo 20 (vinte) na zona de abrangência da GEX Santos.

Considerando que em grande parte os quilombos são comunidades fechadas, sem vínculo com Sindicatos Rurais, e considerando a expressiva falta de provas materiais para comprovação da condição de trabalhador rural, indagamos, principalmente, se a Fundação Palmares, por exemplo, poderá declarar, nos moldes do que hoje faz a FUNAI com relação ao índio, se determinado trabalhador é de fato integrante de uma comunidade quilombola e se essa declaração terá validade para efeito de reconhecimento do exercício de atividade rural. Poderá também ser aceita somente declaração do Instituto de Terras do Estado de São Paulo para as áreas já reconhecidas pelo Governo do Estado, com igual finalidade?

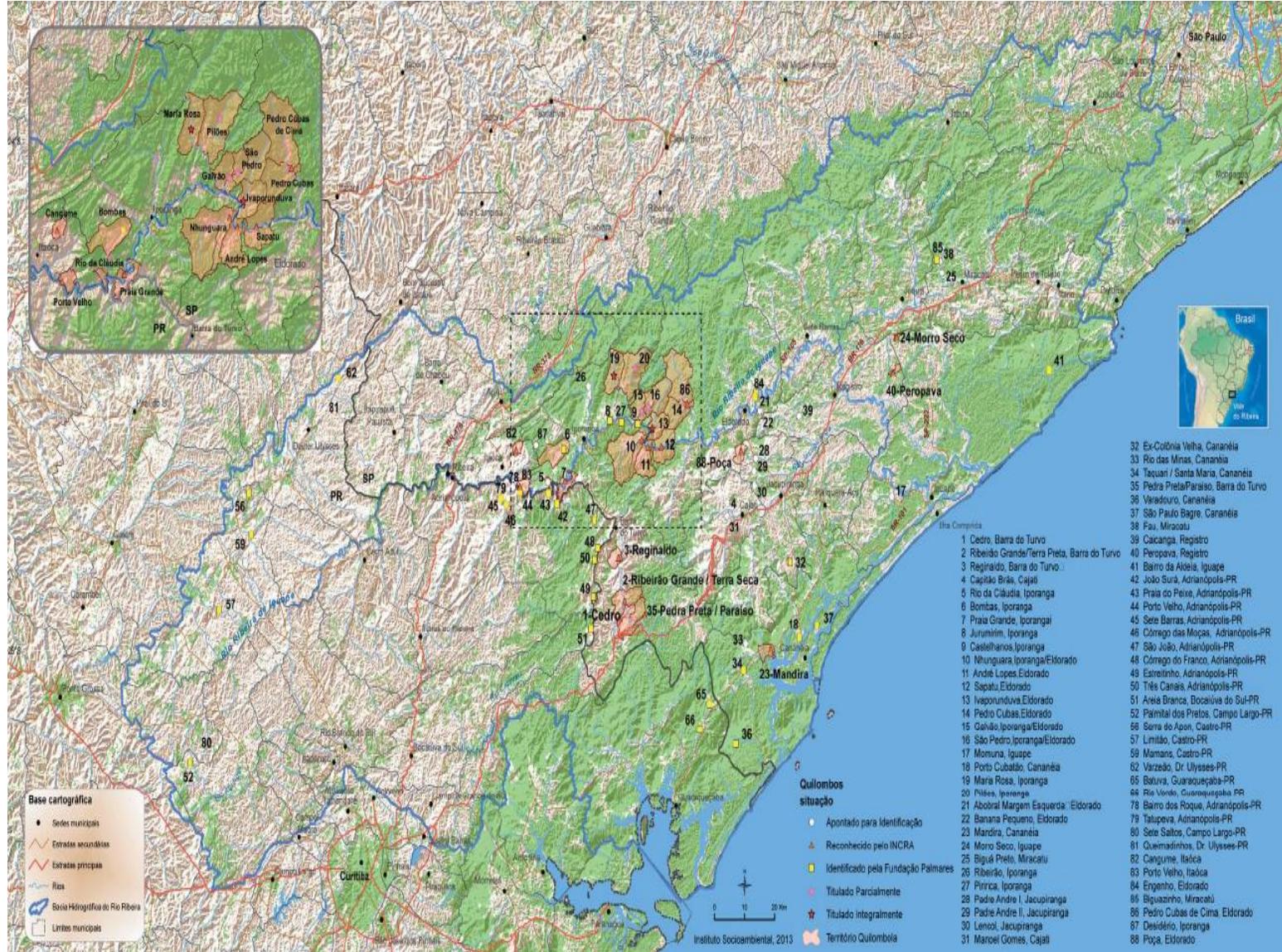
Como o reconhecimento de tais comunidades para efeito de concessão de benefícios deve ter abrangência e uniformidade nacional, solicito, à luz da OS 590/97, o parecer dessa Divisão quanto ao enquadramento dos trabalhadores ligados a essas comunidades.

Pedro Luiz Gomes Carpino  
Chefe do Serviço de Benefício - 21.533  
Gerência Executiva em Santos  
Tel.: (13) 3227-2405 - FAX 32272946  
OFIS: I21033/PLC

*DML*

## **ANEXO V**

## **Figura Ilustrativa dos Quilombos do Vale do Ribeira**



Fonte: ISA (2013)