

QUILOMBOLAS E INDÍGENAS: ANÁLISE DOS PÚBLICOS DA AGRICULTURA FAMILIAR EXCLUÍDOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM UMA REGIÃO DA AMAZÔNIA LEGAL

QUILOMBOLAS AND INDIGENOUS: ANALYSIS OF FAMILY AGRICULTURE AUDIENCES EXCLUDED FROM PUBLIC POLICIES IN A REGION OF THE LEGAL AMAZON

Diego Neves de Sousa 1

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar os principais argumentos que os mediadores apresentam para sustentar a representação dos públicos da agricultura familiar mais excluídos das políticas públicas em uma região da Amazônia Legal. Para tanto, na pesquisa de campo, utilizou-se de entrevistas junto à 80 mediadores que atuam na rede sociotécnica da agricultura familiar do Estado do Tocantins. Os quilombolas e os indígenas foram considerados os públicos da agricultura familiar do Tocantins (e também da região Amazônica) mais preteridos pelas políticas públicas, pois são afetados por diferentes problemas sociais no meio rural, por viverem em territórios com áreas aquém de suas necessidades ou, ainda, não estarem dotados de aparatos jurídico-formais e itinerários técnicos que lhes assegurem a regularização territorial.

Palavras-chave: Exclusão. Políticas Públicas. Desenvolvimento Rural. Amazônia Legal.

Abstract: This article aims to analyze the main arguments that mediators put forward to support the representation of family farming audiences most excluded from public policies in a region of the Legal Amazon. Therefore, in the field research, interviews were used with 80 mediators who work in the socio-technical network of family farming in the state of Tocantins. Quilombolas and indigenous were considered the publics of family farming in Tocantins (and also in the Amazon region) most neglected by public policies, as they are affected by different social problems in rural areas, because they live in territories with areas below their needs or, still, they are not endowed with legal-formal devices and technical itineraries that ensure their territorial regularization.

Keywords: Exclusion. Public Policy. Rural Development. Legal Amazon.

Introdução

Os agricultores familiares são um dos principais grupos de indivíduos em situação de extrema pobreza no campo (DEL GROSSI, 2012), sendo que as regiões Norte e Nordeste do país concentram o maior número de agricultores em condições de extrema pobreza (MEDINA; NOVAES; TEIXEIRA, 2017). A situação se agrava ao identificar que as políticas públicas estão mais centradas nas camadas de agricultores “intermediários” e “consolidados” que já estão inseridos nos mercados agroalimentares. Com isso, “sobram” para os agricultores pobres as políticas socioassistenciais, as quais, por sua vez, nem sempre se integram com as políticas agrícolas (CAZELLA *et al.*, 2016).

No Estado do Tocantins não é diferente. Mesmo após o desdobramento de Goiás, o Estado continuou a ser visto como atrasado, ou seja, excluído em relação as demais federações do país. Para isso foi necessário a oficialização de um discurso desenvolvimentista sob um olhar que valorizasse sua localização privilegiada na Amazônia Legal (SOUSA, 2019). Então,

[...] o Estado do Tocantins, desde a sua formação, em 1988, pretendia e ainda pretende ser um exemplo de modernidade e crescimento no país e, valorizando sua localização privilegiada na Amazônia Legal, promoveu o seu desenvolvimento através de empréstimos públicos ou privados para viabilizar a implantação de projetos de desenvolvimento no seu território, ou seja, permitindo investimentos numa região desprovida de interesse pelo então Estado de Goiás (ZITZKE, 2007, p.29).

Em contrapartida, segundo Tavares, Bispo e Silva (2017), a implantação desses grandes empreendimentos fomentados pelo Estado requereu, de um lado, a exploração de recursos naturais em maior escala e, por outro lado, ocorreu a expropriação de grupos sociais que têm seus modos de vida atrelados à dinâmica da natureza. Assim, no Tocantins, verifica-se que a emergência dos projetos de modernização e desenvolvimento econômico afetou sobremaneira a organização das comunidades tradicionais, principalmente indígenas e quilombolas, o que é considerado uma forma de se justificar a necessidade da destruição das estruturas sociais consolidadas.

Grupos excluídos historicamente, como os indígenas e os quilombolas, foram empurrados para locais afastados da rodovia BR-153¹ (considerada o principal eixo dinâmico do Estado do Tocantins), sobretudo em regiões com mais vulnerabilidades sociais e estruturais. Deste modo, os municípios tocantinenses que estão localizados no eixo da referida rodovia têm indicadores de baixa vulnerabilidade social (IPEA, 2015).

Para Dias e Correia (2018), indígenas e quilombolas estão entre as populações mais afetadas por problemas sociais no meio rural, principalmente aqueles vinculados à insegurança alimentar, além de que vivem em territórios com áreas aquém de suas necessidades ou, ainda, não dispõem de aparatos jurídico-formais e itinerários técnicos que lhes assegurem a regularização territorial, o que culmina quase sempre em conflitos agrários e em processos de exclusão.

Neste sentido, este artigo tem como objetivo analisar os principais argumentos que os mediadores apresentaram para sustentar a representação dos públicos da agricultura familiar mais excluídos das políticas públicas em uma região da Amazônia Legal. Para tanto, na pesquisa de campo, utilizou-se de entrevistas junto à 80 mediadores que atuam na rede sociotécnica da agricultura familiar do Estado do Tocantins.

Na próxima seção, apresentam-se os resultados desta pesquisa, dividida em duas seções que se desdobram sobre os principais dilemas enfrentados pelos quilombolas e indígenas no contexto estadual.

¹ A construção da BR-153 suscitou a criação de inúmeros municípios ao longo de suas margens, o que induziu em uma nova dinâmica ao processo de urbanização, crescimento econômico e atração de novos investimentos nos setores primários, de transformação e de serviços (OLIVEIRA, 2018).

Quilombolas

Os quilombolas foram considerados pelos entrevistados o principal “grupo excluído” das políticas para a agricultura familiar, mencionados por 31 mediadores, principalmente pelos extensionistas rurais (18). Os dilemas que prevalecem nesta direção centram-se nos argumentos de que este público não se reconhece como quilombola; existem problemas relacionados à regularização fundiária, à classificação de DAP e às normas sanitárias e de produção artesanal (e sua inserção nos mercados) e, por último; identificou a falta de conhecimento técnico por parte dos mediadores sociais sobre as especificidades culturais dos quilombolas.

O primeiro dilema identificado é que existem diferenças entre os próprios quilombolas em que alguns não se reconhecem como tal e, por outro lado, outros que buscam seus direitos a partir do reconhecimento de sua identidade cultural. Em mais detalhes, segundo relata uma mediadora, existem grupos que estão

[...] lutando pelo reconhecimento, mas a própria população em geral ainda não se reconhece. Eles não se reconhecem tal como é, diferente de algumas outras comunidades quilombolas que a gente tem no país. Isto é muito novo ainda, então a própria comunidade tem essa dificuldade de se organizar ali e a população no entorno de reconhecê-los (PR02, professora, 2018).

Tendo em vista que o reconhecimento social parte primeiramente da manifestação da comunidade, a negação da própria condição, por parte dos quilombolas, limita ainda mais o acesso as políticas públicas, conforme apontado por Carvalho (2011). Em face disso, um gestor sugere que, antes de se pensar em acessar políticas, seja necessário que os quilombolas possam se reconhecer como tal, pois a “[...] *questão fundiária para o quilombola é algo importante, questão do reconhecimento, do espaço da terra como valor para ele, ou seja, é um valor cultural, valor de identificação*” (GE04, gestor, 2018).

O segundo dilema é a falta de regularização fundiária dos quilombolas, considerado um caso emblemático e que inibe maior participação deles no acesso as políticas públicas, uma vez que são condicionadas ao reconhecimento territorial. Atualmente não existe nenhum território quilombola titulado no Estado do Tocantins. Os mediadores acreditam que esta situação não mudará a curto prazo em virtude das recentes alterações que vêm ocorrendo na conjuntura política nacional, o que também poderá implicar em retrocesso dos direitos outrora adquiridos. Para evidenciar esta situação, um mediador reitera que “[...] *o custo desse ano para regularizar o território quilombola no Tocantins foi de dezenove mil reais que é recurso do Incra. Não tem mais e vai continuar sem ter!*” (EX02, extensionista, 2018). Isto leva a inferência de que a questão da falta de recursos para a regularização e titulação de territórios de comunidades quilombolas é uma forma de dificultar a formalização do território. Por sua vez, esta situação não é só uma questão de falta de recursos, mas de alterações que vêm ocorrendo no referencial global e que também culminam, por exemplo, na postergação de processos de regularização fundiária dos quilombolas que já se arrastam por anos e até por décadas em alguns casos, o que prejudica os direitos fundamentais inerentes a este segmento social da agricultura familiar. São raros, nos últimos anos, os casos de publicações de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) e de portarias de reconhecimento de comunidades quilombolas (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF, 2017). Ao corroborar neste debate, Carvalho (2011) entende que o desafio primordial que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) enfrenta no Tocantins para a regularização fundiária das comunidades quilombolas encontra-se na demarcação de terras. Explica, ainda, que diferentemente do que ocorre na reforma agrária para demarcação de assentamentos, em que as terras são desapropriadas para depois as famílias beneficiárias ocuparem, no caso dos territórios quilombolas as famílias já são residentes e não há limites precisos para delimitar o tamanho da área a ser titulada. Uma questão pontuada por uma mediadora decorrente da falta de documento de titulação de

terras quilombolas e suas consequências geradas é que, em geral,

[...] isso tudo dificultou o acesso às políticas públicas. Os quilombolas, a gente vem trabalhando com a extensão rural e só conseguimos trabalhar com projetos comunitários. Até o projeto comunitário a gente sente dificuldade em trabalhar, porque a gente não pode dar uma carta de aptidão ao Pronaf para eles por falta exatamente deste documento da terra. Então é um entrave seríssimo que a gente como extensionista tem lutado para ver se desburocratiza isso daí ou organiza de maneira que facilite a eles terem acesso as políticas públicas (EX33, extensionista, 2018).

O esclarecimento que circula entre os mediadores entrevistados é que todas as comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP) têm o direito de acessar as políticas públicas, ainda que não possuam a titulação das terras. É o caso de quilombolas que ingressam em cursos de graduação por meio de cotas direcionadas a este público na Universidade Federal do Tocantins (UFT) e que também acessam ao Programa de Bolsa Permanente² nesta mesma instituição, o qual destina recursos no valor de R\$ 400,00 mensais aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A partir desse exemplo, infere-se que existem algumas políticas que é possível de serem acessadas sem que o território esteja com a escritura, mas nem sempre são direcionadas para as questões do campo. De fato, o MPF (2017) adverte que a falta de regularização fundiária dos quilombolas é um impedimento legal para a aplicação de uma série de políticas públicas. Esta provável imprecisão de referencial, por parte dos mediadores, deve-se ao fato de que até o ano de 2013, quando foi instituído o Decreto nº 4.887, a FCP era a responsável por identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, nas quais essas atribuições foram transferidas para o Incra. Com esta alteração, pode ter levado com que os mediadores confundissem as informações repassadas no decorrer da presente pesquisa de campo.

De maneira geral, “[...] os quilombolas, apesar de estarem evidentes no cenário político, as políticas específicas para eles tiveram pouco acesso” (MS02, gestor, 2018). Uma das possíveis explicações para isto é atrelada ao fato de que “[...] as políticas estão voltadas mais para produção e comercialização de produtos, mas tudo isso precisa do território estruturado, para que realmente garanta uma devida inclusão dos quilombolas, como agricultores” (EX02, extensionista, 2018). Com efeito, é fundamental a regularização dos territórios quilombolas para que estes possam acessar as políticas a eles disponibilizadas e não comprometa sua inclusão produtiva.

O terceiro dilema ocorre frequentemente na identificação dos quilombolas no momento de obterem a DAP. Alguns técnicos do órgão oficial de extensão rural não cadastram os quilombolas de maneira adequada, classificando-os, na maioria das vezes, apenas como agricultor familiar. Isto promove a perda da qualificação enquanto público distinto da agricultura familiar que tem seu próprio “modo de vida”. Pode-se, então, discorrer que nos dados oficiais do Estado tal público não é reconhecido (ou não tem visibilidade) perante esta limitação. Prova disso é que, se for estabelecida comparação entre o número de quilombolas registrados pela Fundação Cultural Palmares e pelo Ruraltins, que é o órgão oficial do Tocantins que emite a DAP, nota-se que a primeira instituição possui maior quantidade de inscritos. Com mais deta-

² O Programa de Auxílio Permanência é uma política que consiste na oferta de auxílio financeiro visando à permanência de discentes dos cursos de graduação presencial da UFT em situação de vulnerabilidade socioeconômica, principalmente os de origem quilombola e indígena, ao colaborar para a melhoria do desempenho acadêmico, redução dos índices de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras, além da promoção de sua inclusão social. Por meio do processo seletivo (Edital 003/2018) poderão ser selecionados um total de até um mil e cem estudantes de graduação presencial da UFT, conforme classificação do Índice de Vulnerabilidade Socioeconômica e de acordo com a disponibilidade orçamentária da universidade (UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT, 2019).

lhes sobre esta situação e os possíveis problemas que podem acarretar aos quilombolas, uma extensionista menciona que

[...] se você fosse fazer esse levantamento e comparar os dados, por exemplo, a Fundação Cultural Palmares, inclusive tem a Coordenação Estadual dos Quilombolas aqui do Tocantins, se você fosse comparar os dados que esta instituição tem da quantidade das comunidades quilombolas, do número de famílias que têm, com o número de DAP, você ia perceber que tem uma diferença muito gritante nesses dois dados por causa dessa identificação que o próprio técnico lá da assistência técnica está fazendo. Aí para facilitar ele vai lá e bota só como agricultor e aquela pessoa fica sendo como agricultor. Então, por exemplo, no caso do PAA, tem uns recursos que você pode destinar para comunidades específicas, se você não identifica aquela comunidade como de fato ela é, como se auto declara, você acaba prejudicando ela. Aqui, no Tocantins, tem esse problema e eles admitem isso publicamente, inclusive na última Audiência Pública que a gente teve aqui na Assembleia Legislativa para tratar dessa questão das DAP no estado, o Ministério Público Federal estava coordenando e admitiu que tem dificuldade de reconhecer as comunidades quilombolas na DAP porque eles não têm lotes individuais, o lote deles é coletivo. Então é diferente chegar o agricultor assentado de reforma agrária que tem uma declaração, que tem o mapa do seu lote ali, que tem os pontos de GPS, dizer isso aqui, eu queria uma Declaração de Aptidão, está aqui o meu documento. O quilombola tem o quê? Tem um documento da associação que ele faz parte, que aquela comunidade dele está ali, mas não tem o registro da terra, não está reconhecido, então isso também prejudica essa identificação (EX04, extensionista, 2018).

O quarto dilema identificado diz respeito à exclusão dos quilombolas dos mercados agroalimentares devido às dificuldades de se adequarem à legislação higiênico-sanitária no que tange ao manuseio de seus produtos e, portanto, à falta de certificação do Serviço de Inspeção Sanitária. Uma extensionista rural que coordena o Programa Compra Direta no município de Brejinho de Nazaré relata sua experiência com práticas intervencionistas atinentes à esta questão, comprovando este dilema e o motivo de não mais comprar produtos processados dos quilombolas, como se verifica na narrativa abaixo.

Não é porque a gente não queira comprar, é que as condições higiênico-sanitárias não permitem que a gente compre certas coisas que eles têm. Eles são organizados enquanto associações para fazer festas e eventos, mas não são organizados para fazer assim, por exemplo, uma casa de farinha, uma casa de processamento de rapadura, que são as tradições deles. Esses são produtos tradicionais, mas a questão higiênico-sanitária pesa, porque eles não têm, eles fazem tudo muito artesanalmente (EX38, extensionista, 2018).

Essas dificuldades identificadas no processamento de alimentos levaram esta extensionista a propor ações de capacitação para os quilombolas, com vistas a adequação de boas práticas de fabricação. Mesmo com essa iniciativa, a mediadora considera que não conseguiu “[...] trabalhar um mínimo com eles essa questão; eu já tentei, porque produzem a rapadura

num teto de palha e eu já tinha conversado que é necessário se adequarem para conseguirem a licença sanitária pelo SIM [Serviço de Inspeção Municipal], que é bem simples” (EX38, extensionista, 2018). Esse discurso revela a dificuldade de incluí-los em políticas de comercialização pela falta de adequação higiênico-sanitária o que faz com que a referida extensionista, gestora do Programa Compra Direta em seu município, adquira somente produtos in natura (especialmente abóbora, cheiro verde, couve e alface), que não precisam de autorização da vigilância sanitária para serem comercializados, em detrimento dos produtos processados.

Além dos quilombolas não se adequarem a inspeção sanitária, é importante mencionar também que existe inadequação das normas regulatórias para as diferentes etapas do sistema agroalimentar no que se refere às singularidades dos estabelecimentos familiares que encontram significativas dificuldades para atender às exigências baseadas no padrão industrial de larga escala (CARVALHO; CRUZ; ROZENDO, 2019). Na prática, verifica-se que o nível de exigências burocráticas das legislações sanitárias em voga transcende a capacidade física, técnica e financeira das organizações associativas dos quilombolas, o que incorre na comercialização sobretudo no âmbito local e de modo informal (CORADIN; SOUZA, 2015).

O quinto dilema identificado nesta pesquisa é a falta de conhecimento de alguns mediadores sobre as especificidades culturais dos quilombolas e suas práticas agrícolas, o que dificulta realizar assistência técnica adequada, específica e direcionada a este público. Como destacou uma extensionista entrevistada,

[...] esse público é o que menos acessaram, primeiro porque a gente não tem, como o Ruraltins, a gente não tem perna, não tem entendimento, até que atende, mas não é vivência, porque nós temos essa coisa de impor ainda, a gente não conhece como são os quilombolas, qual é a prática deles, o trabalho deles, a vivência, o que que eles veem, o que que eles querem (EX39, extensionista, 2018).

Esta informação vai ao encontro da opinião de um professor entrevistado, o qual manifestou que o serviço de Ater não está preparado para lidar com os quilombolas (e tampouco os demais públicos excluídos da agricultura familiar) diante de suas tradicionais práticas agrícolas. Do mesmo modo, uma professora considera que os quilombolas até então não são vistos pelas agências de extensão rural como públicos beneficiários das políticas públicas de inclusão produtiva para a agricultura familiar, porque “[...] existe um fosso muito grande de diálogo, entre a realidade que vivem, o tipo de produção que fazem e o que os agentes de extensão estão esperando. E quando se vê quilombola, se vê como agente cultural, não se vê como agente produtivo” (PR04, professora, 2018).

Numa avaliação sobre o acesso as políticas públicas pelas comunidades quilombolas, uma representante de movimento social vinculado a este segmento, relata as dificuldades que enfrentam e qual é o principal canal de comercialização utilizado para escoar seus produtos. Em tese, julga que

[...] não podemos dizer que não deu certo, que também é ser radical demais, mas de alguma forma deu certo, algumas, em alguns pontos. A gente sabe das dificuldades que estão ligadas ao processo, mas, assim, você vê que, por exemplo, o PAA e o Pnae, algumas comunidades tiveram muitas dificuldades de acessar e quando você vai nessas comunidades quilombolas, começa que essas comunidades produzem, mas não conseguem vender para fora até mesmo para entregar nas escolas. Na minha comunidade algumas pessoas acabam vendendo para o Programa Compra Direta por ser menos burocrático para acessá-lo e em feiras locais (MS01, movimento social, 2018).

As experiências de inserção de quilombolas em políticas de Compras Governamentais de alimentos são limitadas, ou seja, o acesso às políticas ocorre mais no campo individual.³ Mesmo não sendo de forma coletiva, esta condição de acesso contribuiu para que houvesse o escoamento da produção, embora seja difícil a comercialização na própria localidade, visto que os quilombolas produzem gêneros alimentícios semelhantes. Quando não conseguem vender para o mercado institucional (considerado como o canal de comercialização mais fácil de acessar), precisam buscar outros canais acessíveis de venda como as feiras locais. Dentre as dificuldades que os quilombolas apresentam para acessar os mercados agroalimentares e como buscam alternativas para tal, uma mediadora detalha que

[...] se não tem acesso, não tem como você comercializar esses produtos fora, porque não tem como você comercializar dentro da própria comunidade, algumas coisas sim, mas outras não, porque ali todo mundo produz, digamos que a maior parte produz farinha e não tem como você comercializar tudo dentro da comunidade em si mesmo. Mas têm muitas dessas feirinhas, pequenos encontros que nós fazemos, também, a gente fala, cada liderança que vem traz os produtos que têm, porque têm produtos que tem numa comunidade e que não têm em outras. Eu acho que teve avanços sim, mas não tão esperado como poderia talvez ser (MS01, movimento social, 2018).

É importante salientar que as práticas agrícolas dos quilombolas são reconhecidas por “[...] *produzirem tradicionalmente sem agrotóxico, sem veneno, natural*” (MS01, movimento social, 2018). Existem debates frequentes entre as lideranças locais sobre a agroecologia, como forma de conscientizar a comunidade sobre a importância desta prática e de não se perder essa essência nas próximas gerações, dada a emergência de comunidades com “[...] *outra visão. Não esquecendo a forma que produziam antes, pois, assim, as pessoas já conseguem vender nas feirinhas os produtos com esta característica. Eu acho que tinha que ter mais políticas públicas específicas na área de produção*” (EX02, extensionista, 2018). Esta narrativa trata, provavelmente, de enunciar o quão restrito é o acesso dos quilombolas às políticas públicas para a agricultura familiar, não devido à inexistência destas, já que se constata que as feiras são os mercados mais imbricados com os quilombolas e que não é necessária política pública para participar de tal canal de comercialização. Ressalta-se a importância dos quilombolas acessarem as políticas públicas, especialmente a de Compras Governamentais, por serem considerados públicos em condições de vulnerabilidade social e fornecedores prioritários para a compra dos alimentos conforme regem as legislações do PAA e do Pnae. De forma geral, na opinião dos mediadores, eles têm produção, mas não conseguem vender por falta de escala, justificado pela ausência de DAP e falta de apoio de órgãos que tratam da assistência técnica, do financiamento creditício e da vigilância sanitária. Deste modo, a comercialização dos produtos dos quilombolas torna-se um entrave

[...] por falta de documentação, pois ficam fora das políticas públicas como um todo, da assistência técnica, do crédito, da vigilância sanitária, dos programas de comercialização, como PAA e Pnae, a questão de acesso a editais de infraestrutura para instalar dentro da propriedade, então como um todo, as políticas, elas acabam não sendo acessadas então pelo quilombola (GE03, gestor, 2018).

³ Nos últimos anos, as práticas de acesso individuais de agricultores familiares predominaram no acesso às Compras Governamentais no Estado do Tocantins (CARVALHO; PEDROSO NETO, 2016).

Os mediadores não evidenciam esforço proveniente do governo federal quanto à divulgação de Chamadas Públicas de Ater para trabalhar com quilombolas. Em uma das opiniões coletadas na pesquisa de campo, verifica-se *“que só falta visibilidade mesmo, falta de articulação maior, pode ter até acesso, pode até estar contradizendo o que eu estou falando, mas eu não estou vendo ainda”* (EX05, extensionista, 2018). Outra constatação é que quando foi liberado os primeiros editais das Chamadas Públicas direcionados aos quilombolas, as agências de assistência técnica não tinham profissionais com experiência para atuar com este público. Com isso, confirma a hipótese, exemplificada em duas falas, de que o segmento da agricultura familiar que

[...] menos acessou aqui no Tocantins, com certeza, sem sombra de dúvida foram os quilombolas, até porque o próprio Governo Federal quando lançou editais, por exemplo, de assistência técnica para quilombolas tinha uma dificuldade muito grande, priorizava algumas regiões e o Tocantins não conseguia trabalhar. E quando se teve acesso aos editais aqui as entidades tinham dificuldade de apresentar projetos porque não tinham experiência comprovada (EX04, extensionista, 2018).

Para quilombolas então praticamente quase não aconteceu. Aconteceu de uma forma muito pequena. Então, acho que a política acabou trabalhando com os assentamentos da reforma agrária, todo o restante dos públicos, entendeu? Os agricultores familiares tradicionais, os quilombolas, as populações tradicionais, os extrativistas, ficaram com muita pouca possibilidade de acessar as políticas (EX02, extensionista, 2018).

Finalmente, é importante salientar que não houve nenhuma política de Ater específica para os quilombolas, assim como ocorreu com os assentados (Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária - Ates) e com os pescadores artesanais e aquicultores familiares (Assistência Técnica e Extensão Pesqueira e Aquícola - Atepa⁴), o que dificultou consideravelmente a inclusão produtiva dos quilombolas, dada as especificidades culturais que precisam ser traduzidas adequadamente nos processos de intervenção pelos mediadores que, em muitos dos casos, as desconhecem.

Indígenas

Os indígenas são considerados o segundo segmento da agricultura familiar mais excluído das políticas públicas no contexto do meio rural tocantinense, citados por 27 mediadores, especialmente pelos extensionistas (19). Dentre os dilemas da inclusão produtiva deste público estão as dificuldades encontradas na classificação da DAP, o não reconhecimento dos indígenas como público da agricultura familiar, a falta de informações para acessar as políticas públicas e os obstáculos para a liberação de financiamentos bancários.

Assim como sucedeu com os quilombolas, os indígenas têm entraves na forma como é emitida a DAP, ou seja, relaciona-se ao fato de que, quando é feito o cadastro da DAP, os técnicos os classificam como meros agricultores familiares. Decorrente disso, uma das interpretações a respeito deste problema está relacionada ao fato de que *“[...] a Fundação Nacional do Índio, a Funai, está praticamente desmobilizada”* (GE01, gestor, 2018), mas que é de sua responsabilidade, pois é o órgão indigenista oficial do Estado brasileiro. Outra interpretação

4 A Atepa foi uma modalidade de Ater criada em 2009 em consonância com os princípios e diretrizes da Pnater, a fim de atender as particularidades dos pescadores artesanais e aquicultores familiares. Sobre a situação dos serviços de Atepa no Estado do Tocantins ver o diagnóstico elaborado por Sousa *et al.* (2017).

polariza o conflito em torno de qual instituição é a responsável pela emissão, ou seja, “[...] se é o Ruraltins que emite a DAP ou se é a Funai. A Funai não tem estrutura para emitir a DAP, então vai o Ruraltins, mas a gente percebe nos fóruns que há ainda um entrave nessa questão” (GE04, gestor, 2018). Com mais detalhes, a narrativa abaixo de uma extensionista do Ruraltins ilustra como está a situação atual para a emissão de DAP indígena no Estado.

A DAP dos indígenas quem deve emitir é a Funai e até hoje a Funai não tem acesso para fazer DAP para eles. Então, assim, o grande problema que eles enfrentam, eles não conseguem o acesso a DAP e, conseqüentemente, eles não conseguem acesso às políticas públicas, que para mim é o caos você escutar o depoimento de um indígena, você até chora a situação que eles estão, né? A gente nos últimos anos tem feito DAP para eles, mas de acordo com a Funai, né? Tem feito também Pronaf, então têm algumas aldeias que já têm Pronaf e que você chega lá vê a maior alegria deles em poder acessar. A maioria, é claro, é para gado. Mas é uma coisa que eles trabalham, que tem, por exemplo, na Ilha do Bananal e que eles têm acessado. Para você ter uma ideia até a DAP de agricultores familiares que são de outras empresas de assistência técnica quem atende a maioria somos nós. Então, para um órgão como o nosso, é claro, que têm em vários municípios, mas que tem uma demanda grande para gente atender, ainda atende as outras empresas de assistência técnica. Então, muitos agricultores, no caso dos indígenas, ficam ainda sem acesso às políticas públicas até por falta da DAP (EX11, extensionista, 2018).

Essa demanda, por parte dos indígenas, foi ressaltada durante a Oficina de Concertação de Agroecologia que fez parte do Programa Nacional de Inovação e Sustentabilidade na Agricultura Familiar que ocorreu em Palmas, no ano de 2015. A fim de construir agenda de ações focada na integração entre ensino, pesquisa e extensão rural no âmbito da agricultura familiar, os participantes elencaram como um dos desafios a necessidade de facilitar o processo de emissão de DAP para indígenas diante do imbróglio sobre quem é o órgão responsável por emití-la. Para isso, sugeriram promover um encontro entre os principais interessados como forma de proporem alternativas. Dentre as instituições convidadas, citam-se a Funai, MDA, Ruraltins, Fetaet, Coopter, Ministério Público Federal, Banco da Amazônia e Banco do Brasil (SOUSA; CHARÃO-MARQUES; KATO, 2017). No entanto, após a realização da pesquisa, verificamos que o mesmo problema continua sem solução.

O segundo dilema está associado ao não reconhecimento dos indígenas como público da agricultura familiar por parte de alguns mediadores, haja vista o relato abaixo, para quem seria necessário “ter tido uma política especial para esse tipo de gente” (*italico nosso*).

[Os indígenas não] se enquadram como tradicionais e eles não são mesmos tradicionais. Então, eu vou te dar um exemplo, um projeto de crédito teoricamente você coloca a terra como garantia, como hipoteca, mas o pescador ainda tem uma linha de crédito diferenciada, o indígena não teve nenhuma linha de crédito diferenciada para ele, né? Então aí ou ele dava um aval ou ele dava uma garantia pignoratícia, mas não é hipoteca porque eles não têm a capacidade de dar a terra deles como garantia, não tem essa, esse parâmetro junto às instituições financeiras. Acho que deveria ter tido uma política especial para esse tipo de gente, para eles poderem ter mais acesso às políticas públicas, principalmente, a de crédito rural (EX18, extensionista, Ruraltins).

Por outro lado, alguns extensionistas reconhecem a dificuldade de trabalhar com a cultura indígena no que tange à produção agrícola, mas salientam que o Ruraltins está mapeando este público para melhor orientá-lo tecnicamente e inseri-lo na programação do serviço de Ater e de acesso as políticas públicas que executam. Desta forma, busca-se minimizar a falta de escala de produção. Por outro lado, conforme relatam Gonçalves e Lima (2014), os profissionais de Ater acreditam que suas ações intervencionistas em áreas indígenas são pontuais, fragmentadas e descontínuas. A justificativa está fundamentada em um contexto em que as políticas públicas não reconhecem as particularidades étnicas dos povos indígenas e os próprios extensionistas entendem que o requisito “especificidade” não é necessário para sua atuação junto a este público.

O terceiro dilema é a falta de conhecimento por parte dos indígenas de como acessar as políticas públicas, pois o próprio governo federal não faz nenhum tipo de divulgação nas aldeias para que possam, ao menos, tentar ser contemplados. Com uma perspectiva distinta, uma extensionista do Ruraltins pondera que a instituição tem buscado articular políticas públicas para os indígenas, com destaque para os programas de Compra Direta e Fomento, cujos quais são os responsáveis por executá-los no âmbito estadual.

O quarto dilema expressa as dificuldades que os indígenas apresentam para recorrer a financiamentos bancários devido as dificuldades de dar garantias. Entretanto, desde 2015, algumas famílias indígenas da região da Ilha do Bananal estão sendo contempladas com projetos de crédito rural, nas quais estão conseguindo amortizar as parcelas do empréstimo adquirido. Assim, se destacam no segmento da agricultura familiar, visto as inúmeras inadimplências que ocorrem principalmente com os assentados que não conseguem amortizar a dívida no prazo estipulado em contrato, embora essa situação refere-se a uma quantidade pequena em relação à quantidade total de indígenas que existem no Estado. Nas narrativas abaixo encontram-se mais detalhes da realidade do referido grupo de indígenas que se destaca em relação ao demais por terem acessado o Pronaf para a atividade de pecuária de corte e quais são os benefícios que estão alcançando com este feito.

Dentro do sistema da agricultura familiar dos indígenas, nós estamos trabalhando na comunidade de bananal a cultura de criação de bovino de corte. Então, a gente está tendo apoio do Banco da Amazônia, contratando projetos para esse pessoal. Eu fiz projeto de Pronaf que contribuiu para mais de mil cabeças financiadas para lá e até uma coisa surpreendente que já até pagaram duas parcelas antecipadas referente a este crédito. Ninguém acreditava que isto estava acontecendo. Mas, está acontecendo! Está sendo diferenciado da agricultura familiar como os assentados, que está criando inadimplência. Pior que tudo é subsidiado. Eles não estão levando em consideração que aquilo lá é um recurso subsidiado. E os indígenas estão pagando o projeto do governo, se desenvolvendo e estão crescendo entre eles (EX34, extensionista, 2018).

Os indígenas conseguiram acessar o Pronaf para produção, porque lá na Ilha do Bananal eles já tinham a tradição, antes quando existia um pessoal lá que praticava pecuária. E aí com o tempo esse pessoal teve que sair da área dos indígenas, porque passou a ser uma área indígena instituída mesmo, né? Então todos os que estavam lá tiveram que sair, mas eles usavam a mão de obra dos índios para trabalhar para eles. Então, esses índios acabaram criando uma tradição lá dentro da ilha de criação de gado de corte. Eles têm uma associação, através dela que foram beneficiados, mas foram em número assim bastante considerável, porque eles trabalham em área coletiva lá, não demarcada (EX37, extensionista, 2018).

De maneira geral, verifica-se, em conformidade com os dilemas identificados, a existência de conflitos entre o que o serviço de Ater apregoa, o que o mediador pratica e o que os indígenas demandam de acordo com as características inerentes ao seu modo de vida. Como explica Soares (2019), a maioria das políticas públicas criadas inclui os povos indígenas, embora sejam construídas e direcionadas para a categoria mais ampla dos agricultores familiares, o que não pode ser tratada como política indigenista. Para tanto, Gonçalves e Lima (2014) sugerem que os mediadores que atuam com os indígenas estejam conectados aos instrumentos pedagógicos e processos intervencionistas que reconheçam melhor as especificidades étnico-culturais deste público.

Conclusão

Os quilombolas e os indígenas são os públicos da agricultura familiar do Tocantins (e também da região Amazônica) mais preteridos pelas políticas públicas na percepção de mediadores que atuam com diferentes segmentos desta categoria sociopolítica. Esses públicos estão entre as populações mais afetadas por problemas sociais no meio rural, por viverem em territórios com áreas aquém de suas necessidades ou, ainda, não estarem dotados de aparatos jurídico-formais e itinerários técnicos que lhes assegurem a regularização territorial, o que culmina quase sempre em conflitos agrários e em processos de exclusão frente à sociedade e aos mercados.

Agradecimentos

Agradeço ao financiamento obtido pelo edital do Cnpq/Sescoop nº 07/2018.

Referências

CARVALHO, G. S. Regularização fundiária dos territórios quilombolas: direito a propriedade, titulação e permanência na terra da população negra do Estado do Tocantins. **Escritas**, Araguaína, v. 3, p. 103-119, 2011.

CARVALHO, G. S.; PEDROSO NETO, A. J. O Programa de Aquisição de Alimentos no Tocantins: as condições sociais de realização de mercados com práticas de acesso individuais e coletivas. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 21, n. 3, p. 258-276, 2016.

CARVALHO, L. D. R.; CRUZ, F. T.; ROZENDO, C. Produção de verdades na alimentação. **Inter-lecture (UFRN)**, Natal, v. 2, p. 1-21, 2019.

CAZELLA, A. A. *et al.* Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 15, n. especial, p. 49-79, 2016.

CORADIN, C; SOUZA, S. R. Os quilombolas e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Vale do Ribeira Paraná: diversidades culturais, enquadramentos burocráticos e ações dos mediadores técnicos e sociopolíticos. **Revista Nera (UNESP)**, Presidente Prudente, v. 18, p. 122-146, 2015.

DEL GROSSI, M. Pobreza e extrema pobreza no Brasil rural. *In*: BUAINAIN, A. M. (org.). **A nova cara da pobreza rural**: desafios para as políticas públicas. Brasília: IICA, v. 16, 2012. p. 319-334.

DIAS, T. A. B; CORREIA, J. R. Pesquisa, transferência de tecnologia e inovação para inclusão social. *In*: DIAS *et al.* (org.). **Redução das desigualdades**: contribuições da Embrapa. Brasília: Embrapa, 2018. p. 55-70.

GONÇALVES, M. N; LIMA, I. S. Um estudo sobre as concepções dos profissionais de Ater da atu-

ação da extensão em áreas indígenas no Agreste e sertão de Pernambuco. **Revista Brasileira de Agroecologia**, Dois Vizinhos, v. 11, n. 2, p. 117-128, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: IPEA, 2015.

MEDINA, G; NOVAES, E; TEIXEIRA, S. A. Desenvolvimento local em territórios empobrecidos: possibilidades de inclusão social e produtiva de produtores rurais. **Interações**, Campo Grande, v. 18, n. 1, p. 27-40, 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF (Brasil). **MPF quer celeridade na regularização de territórios de comunidades quilombolas**, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2NslBjj>. Acesso em: 14 de out. de 2019.

OLIVEIRA, N. M. Produção agropecuária agregada: uma aplicação para o Estado do Tocantins. **Desafios**: Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins, Palmas, v. 5, p. 135-147, 2018.

SOARES, A. M. Algumas reflexões antropológicas sobre os aportes e os resultados da Chamada Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais para povos indígenas no Rio Grande do Sul. In: FLECK, L. F. *et al.* (org.). **Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e o combate à pobreza rural no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2019. p.110-142.

SOUSA, D. N. **Mediadores sociais e políticas públicas de inclusão produtiva da agricultura familiar no Tocantins: (des)conexões entre referenciais, ideias e práticas**. 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

SOUSA, D. N. *et al.* Situação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Pesqueira e Aquícola (Atepa) no Estado do Tocantins. **Revista Interface**, Porto Nacional, v. 13, p. 21-36, 2017.

SOUSA, D. N; CHARAO-MARQUES, F; KATO, H. C. A. Novo programa, novos atores: inovação e agroecologia na agricultura familiar do Tocantins. **Extensão Rural**, Santa Maria, v. 24, p. 44, 2017.

TAVARES, S. Q; BISPO, M. O; SILVA, R. P. Modos de vida tradicionais e modernidade no Tocantins: elementos de transição e suas implicações nas condições dos sujeitos sociais. **Revista Tamoios**, São Gonçalo, v. 13, p. 177-189, 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS – UFT. **Prazo para inscrição no Programa de Bolsa Permanência se encerra nesse domingo (11)**. 2019.

ZITZKE, V. A. **A rede sociotécnica da Usina Hidrelétrica do Lajeado (TO) e os reassentamentos rurais das famílias atingidas**. 2007. Doutorado (Tese em Ciências Humanas – Sociedade e Meio Ambiente) – Curso de Pós-graduação em Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

Recebido em 30 de março de 2020.

Aceito em 13 de julho de 2020.