

4 DA NECESSIDADE DE INVESTIMENTOS NA POLÍTICA DE ACESSO TERRITORIAL PARA GARANTIR MANUTENÇÃO À IDENTIDADE QUILOMBOLA

LA POLÍTICA PÚBLICA DE ACCESO TERRITORIAL PARA MANTENIMIENTO DE GARANTÍA DE LA IDENTIDAD QUILOMBOLA

Shymena de Oliveira Barros Brandão Cesar*

Maria Juliana Dionisio de Freitas**

RESUMO: As comunidades quilombolas no Brasil tem passado por processos de lutas pela autoidentificação e pelo direito ao território, sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que por meio do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias reconheceu a importância destes grupos sociais na formação do patrimônio cultural brasileiro, determinando a titulação das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos. Para consolidar as políticas de Estado destinadas aos quilombolas, foi instituído o Programa Brasil Quilombola (PBQ) estabelecendo quatro eixos que agrupam ações voltadas a essas comunidades. Visando fazer um apontamento sobre as dificuldades de efetivação nos dias atuais, da política pública estabelecida no eixo 01 “acesso à terra” do PBQ e, revisando alguns textos e dados, verificou-se duas fragilidades: processo lento e burocrático e pouco investimento financeiro, situações que podem trazer riscos significativos à identidade cultural quilombola no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Quilombolas; Identidade; Políticas Públicas; Território; Titulação; Dificuldades.

RESUMEN: Las comunidades quilombolas en Brasil han sido a través de las luchas para los procesos de identificación y por el derecho al territorio, sobre todo después de la promulgación de la Constitución Federal de 1988 que a través del artículo 68 de la temporal constitucional disposiciones ley reconoce la importancia de estos grupos sociales en la formación del patrimonio cultural brasileño, determinación de la titulación de tierras ocupadas por los

* Mestre em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas – UNIT/AL. Especialista em Direito Processual pelo Centro Universitário CESMAC. Graduada em Direito pelo Centro Universitário CESMAC. Professora titular de Direito Processual Civil da Faculdade CESMAC do Agreste. Advogada pela Seccional Alagoas. E-mail: shymenaoliveira@cesmac.edu.br

** Mestra em Direito Público/Fundamentos Constitucionais dos Direitos (UFAL). Pós-graduação Lato Sensu em Direitos Humanos (UFAL). Graduação em Direito (UFAL). Advogada, pesquisadora e professora da Faculdade Cesmact do Agreste. E-mail: maria.freitas@cesmac.edu.br

remanente de las comunidades quilombo. Para consolidar las políticas de estado para los quilombolas, se estableció el programa Brasil Quilombola (PBQ) establece cuatro ejes acciones de grupo dirigida a estas comunidades. Para hacer un punto sobre las dificultades de implementación en la actualidad, la política pública establecida en el eje 01 "acceso a la tierra" el PBQ y revisar algunos textos y datos, si dos puntos débiles: proceso lento y burocrático y poco económica, situaciones que pueden traer riesgos a la identidad cultural quilombolas en Brasil.

PALABRAS CLAVE: Quilombolas; Identidad; Políticas públicas; Territorio; Valoración; Dificultades.

1 INTRODUÇÃO

A identidade quilombola emergiu do reconhecimento pelo Estado Brasileiro de grupos sociais organizados e marcados historicamente por uma trajetória de luta e resistência. Por determinação de um preceito constitucional, a partir de 1988, é possível conferir direitos fundiários às comunidades remanescentes de quilombos, por meio da titulação das terras ocupadas como forma de garantir a manutenção de deste grupo étnico tão relevante na história deste país.

O acesso à terra é uma política pública voltada à configuração desse direito constitucional de propriedade estabelecido para as comunidades remanescentes de quilombos remetendo-as a identificação para fins da aplicabilidade legal. Esse processo de identificação é fundamental para a conferência do reconhecimento. Todavia, diante da ausência de requisitos de identificação *a priori*, notadamente, de requisitos que levassem em consideração não apenas os aspectos biológicos, mas os aspectos organizacionais e culturais, foi diagnosticada a necessidade de resignificar o conceito de quilombo para dar-lhe uma vertente mais aglutinadora.

Contudo, mesmo ultrapassando essa fase de discussão inicial, que poderia enfraquecer o alcance da tutela do Estado pelas comunidades quilombolas, na atualidade, outros aspectos tem sido grandes gargalos na obtenção e concretização desse direito constitucional e humano.

Neste sentido, com base numa revisão textual da literatura pertinente sobre o tema e, adicionando a análise de dados numéricos obtidos em pesquisa junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e outros órgãos, propõe-se apontar ao menos dois fatores responsáveis significativamente pela ausência de celeridade na prestação e efetivação do acesso à terra, dificultando inclusive o alcance às demais políticas públicas sociais destinadas aos quilombolas, quais sejam, a burocratização do procedimento e a destinação insuficiente de

recursos públicos para permitir a agilidade ao processo. Este último, por sua vez, acaba por ser um fator preponderante nesse contexto.

2 LINHAS GERAIS SOBRE A RESIGNIFICAÇÃO DO CONCEITO DE QUILOMBO

“Aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (ART. 68, ADCT, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)¹³.

Os remanescentes de comunidades de quilombos, ou simplesmente quilombolas são conceitos que passaram por um processo de resignificação ou ressemantização, sobretudo para permitir a conferência de direitos territoriais aos grupos ou às comunidades negras rurais constituídas a partir de uma gama de processos, que vão desde a ocupação, a heranças e doações de terras aos negros como pagamento de serviços prestados, tanto durante a vigência da escravidão quanto após a sua extinção.

A identificação dos remanescentes foi objeto de muita discussão perante antropólogos e historiadores que se dispuseram a debater sobre a conceituação de quilombo para identificar quem de fato estaria incluído como ator do preceito constitucional. Os debates se tornaram mais acalorados após a redação extremamente sucinta do texto constitucional. A ausência de ênfase na historicidade dos remanescentes foi, de fato, uma limitação.

Diante dos vários questionamentos ou das inúmeras definições com pretensão classificatória, a partir das mobilizações camponesas pós-1988, nas quais o fator étnico foi publicizado, as situações de conflito conceitual sobre o termo quilombola revelaram um grau de organização das forças sociais contrárias a idéia restritiva da exegese normativa constitucional estabelecida no art. 68, do ADCT, que, numa visão puramente positivista, estaria se referindo a ex-escravos e seus descendentes. Neste sentido, em 1994, surge o movimento social quilombola de abrangência nacional impulsionando debates sobre as identidades coletivas que revelam a condição de pertencimento a este grupo (Almeida, 2002).

“Em 1740, quilombo foi formalmente definido como toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele” (ALMEIDA, 2002, p. 47). Formulado como uma resposta ao rei de Portugal, este foi o primeiro conceito formal estabelecido para descrever um quilombo.

¹³ ADCT – Ato das Disposições Constitucionais. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

Partindo dessa definição, onde se vislumbram alguns elementos como fuga, quantidade mínima, localização, moradia habitual e o termo “pilões”, que, para Almeida (2002, p. 49) “após uma pesquisa envolvendo famílias camponesas (...) o *pilão* traduz uma esfera de consumo e contribui para explicar tanto as relações do grupo com os comerciantes que atuam nos mercados rurais quanto sua contradição com a grande produção monocultora”, o autor propõe a necessidade de se relativizar a definição de quilombo com base em análises mais aprofundadas da historicidade, sobretudo na autonomia da produção, que tanto influenciou na comercialização agrícola, repensando, assim, argumentos pré-concebidos e arraigados de ideias deturpadas como propunha o discurso jurídico. Importa salientar que

nos diversos trabalhos a respeito de comunidades negras com origem mais diretamente relacionada à escravidão têm demonstrado que a economia interna desses grupos está longe de representar um aspecto isolado em relação às economias regionais da Colônia, do Império e da República. Em geral existiu, paralelamente à formação do aparato de perseguição aos fugitivos, uma rede de informações que ia desde as senzalas até muitos comerciantes locais. Estes últimos tinham grande interesse na manutenção desses grupos porque lucravam com as trocas de produtos agrícolas por produtos que não eram produzidos no interior do quilombo (SCHMITT; TURATTI; CARVALHO, 2002).

Esse discurso justifica a fala de Almeida (2002) que defende existir um quilombo onde há autonomia, onde há uma produção autônoma que não passa pelo grande proprietário ou pelo senhor de escravos como mediador efetivo. De qualquer forma essa “autonomia” e, ainda, outras características que permitem o rompimento do positivismo das definições jurídicas, devem ser levadas em consideração quando da tentativa conceitual, desconstruindo esse sentido estrito peculiar à interpretação de que os remanescentes se situam na condição de fugitivos ou de distantes, posto que “muitos escravos não fugiram, ou fugiram e foram recapturados ou permaneceram dentro da esfera da grande propriedade” (ALMEIDA, 2002). Nesse limiar, há uma conexão direta ou indireta com os quilombos que, por sua vez, alberga a definição de “remanescentes”.

O reconhecimento formal de uma transformação social considerada incompleta reflete a necessidade de repensar o conceito de quilombo, deixando de ser considerado apenas como categoria histórica ou definição jurídica formal para se transformar, em instrumentos de luta pelo reconhecimento de direitos territoriais abrangendo as inúmeras situações de ocupação de terras por grupos remanescentes, para além da noção de fuga e de resistência (FERREIRA, 2011).

Em complemento, Almeida (2002) afirma que:

É necessário que nos libertemos da definição arqueológica, da definição histórica *stricto sensu* e das outras definições que estão frigidificadas e funcionam com uma camisa-de-força, ou seja, da definição jurídica dos períodos colonial e imperial e até daquela que a legislação republicana não produziu, por achar que tinha encerrado o problema com a abolição da escravatura e, que ficou no desvão das entrelinhas dos textos jurídicos. A relativização dessa força do inconsciente coletivo nos conduz ao repertório de práticas e às autodefinições dos agentes sociais que viveram e construíram essas situações hoje designadas como quilombo.

Com efeito, a revisão dos conceitos clássicos que dominavam a historiografia sobre a escravidão, deve englobar a maioria dos grupos que hoje, efetivamente, reivindicam a titulação de suas terras, pela identidade social e étnica por eles compartilhada, “bem como a antiguidade da ocupação de suas terras e, ainda, suas práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar” (SCHMITT; TURATTI; CARVALHO, 2002, p. 4).

Marcados por algum tempo como símbolos de “resistência cultural”, “resistência política” e “resistência negra”, num contexto mais reflexivo sobre a ressemantização do termo *quilombo*, José Maurício Arruti, reforça a idéia contida no documento elaborado pelo Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), em cooperação com o Ministério Público Federal, redigido no ano de 1994, que diz que *quilombo* não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica, nem se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Que nem sempre foram constituídos a partir de uma referência histórica comum, construída a partir de vivências e valores partilhados (CARVALHO; LIMA, 2013).

Nesta proposição, Arruti (2008) argumenta que não deveria ser necessário que o conceito contemporâneo de quilombo se tornasse um objeto em disputa, porquanto o que está em disputa, não é a existência destas formações sociais, nem mesmo das suas justas demandas, mas a maior ou menor largueza pela qual o conceito as abarcará, ou excluirá completamente. Para o autor deve-se valorar o quanto de realidade social o conceito será capaz de fazer reconhecer, qual parcela da realidade ganhará, por meio deste reconhecimento, qual o modelo normativo que derivará do reconhecimento desta grande variedade de situações empíricas ou que será imposto a elas. Portanto, “a partir de suas práticas e critérios político-organizativos, esses grupos se representam e se autodefinem em face dos outros agentes sociais com os quais interagem, construindo assim sua identidade” (CARVALHO; LIMA, 2013, p. 338).

A idéia de pertencimento não se relaciona a laços consangüíneos, por exemplo. A identificação emana da construção de um repertório de ações coletivas e de representações em face de outros grupos. Para tanto, deve-se investigar etnograficamente a autoafirmação do

grupo, projetando essa análise conceitual para o futuro. “Os fatores de consciência ecológica, de afirmação étnica e de critério político-organizativo que amparam a identidade coletiva coextensiva à definição dos ‘novos movimentos sociais’, apontam para o futuro mais que para o passado” (ALMEIDA, 2002, p. 77).

É neste sentido que a redefinição deve pautar, baseando-se numa mobilização étnica sustentada por uma identidade solidificada por critérios político-organizacionais. O autoreconhecimento pautado nesta visão mais ampla, adequada e justa propiciará a consecução do critério de identificação estabelecido pela legislação para a obtenção de direitos e a garantia de destinação das políticas públicas.

3 O ACESSO A TERRA

Considerando o já mencionado artigo 68 do (ADCT) da Constituição Federal de 1988, o reconhecimento da propriedade definitiva pelo texto constitucional foi o marco inicial para a regularização fundiária das terras das comunidades quilombolas, determinando ao Estado a emissão dos títulos para comprovação da posse destas aos remanescentes. Todavia, tanto para os critérios de identificação dessas comunidades, como para os critérios de regularização fundiária, entre outros aspectos, a norma não trouxe muitos esclarecimentos.

Em função dessa necessidade, surgiram no Brasil, leis, portarias e decretos a fim de regulamentar a situação com base na proposta de identificação dos sujeitos quilombolas. Partindo do Decreto nº 4.887/03, que foi criado para regulamentar o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, outras normas complementadoras se seguiram, posto que o referido decreto não descortinou todos os entraves relacionados ao tema, sobretudo, no tocante aos parâmetros de autodefinição etc.

Desse modo, em 29 de setembro de 2008 foi criada a Instrução Normativa nº 49, que considerou como remanescentes quilombolas, os grupos étnicos com trajetória histórica, que possuíssem relações territoriais próprias, de ancestralidade afro, relacionados ao processo de resistência e opressão sofrida historicamente (INCRA, 2008). E, as terras ocupadas por remanescentes de quilombos, aquelas que são utilizadas para sua reprodução (INCRA, 2008). A fim de complementar a instrução anterior foi criada a Instrução Normativa nº 57, em 20 de Outubro de 2009, que instituiu a obrigatoriedade de estudos técnicos e antropológicos como base para caracterização de uma comunidade como quilombola e, somente a partir desses estudos, é que seriam realizadas as delimitações de suas terras (INCRA, 2009). Essas duas instruções normativas do INCRA foram relevantes, pois definiram quem seriam esses sujeitos e quais as terras consideradas como território quilombola. Posto que, desde o ADCT nº 68, o termo e a questão da terra passavam por vários impasses e

confusões, estabelecendo a necessidade de estudos embasados cientificamente para a delimitação dessas terras, dificultando contestações por parte de outros interessados (OLIVEIRA; SILVA, 2017, p. 421).

A Instrução Normativa nº 57 determina que, com base em estudos técnicos e antropológicos uma comunidade quilombola será caracterizada e por consequência terá suas terras delimitadas. Esse processo de territorialização produz, por sua vez, empoderamento a esses grupos sociais sob várias vertentes. Territorializar-se, significa criar mediações espaciais detentoras de “poder” sobre a reprodução enquanto grupos sociais. Poder de caráter multiescalar e multidimensional, material e imaterial, de “dominação” e “apropriação”, ao mesmo tempo (HAESBAERT, 2004).

O pertencimento em relação ao território é algo mais profundo. A luta quilombola existe porque há um sentimento por parte dos quilombolas de que aquele território em que eles habitam é deles. Mas não é deles por conta de propriedade, é deles enquanto espaço de vida, de cultura, de identidade. Isso nós chamamos de pertencimento. Nem é porque nossas terras sejam as mais férteis que nós lutamos por elas. Elas muitas vezes não são as mais férteis, se nós concebermos o fértil no usual da economia. Mas ela tem uma fertilidade que para nós que estamos ali ela é a melhor. A nossa luta pela terra não é pautada por princípios econômicos e sim por fundamentos culturais, ancestrais. É o sentimento de continuidade da luta e resistência” (GILVÂNIA SILVA, apud SOUZA, 2008, p. 7-8).

O sentimento de pertencimento é mais amplo do que a luta pela propriedade em si, tornado-a ainda mais legítima através do critério de autodefinição. A regularização fundiária, portanto, é a formalidade, a solidificação da luta por este reconhecimento.

Contudo, passando a uma análise mais procedimental, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA traz em seu sítio a definição de comunidades quilombolas e a competência para a titulação das terras ocupadas por estas comunidades.

As comunidades quilombolas são grupos étnicos – predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana –, que se autodefinem a partir das relações específicas com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias. Estima-se que em todo o País existam mais de três mil comunidades quilombolas. Por força do Decreto nº 4.887, de 2003, o INCRA é a autarquia competente, na esfera federal, pela titulação dos territórios quilombolas (INCRA, 2017a).

No contexto acima, percebe-se uma atualização da definição ou do conceito quilombola já albergando padrões mais amplos de qualificação, porquanto a caracterização “quilombola” deve ser atestada mediante autodefinição da própria comunidade. Essa “autodefinição” expressa a questão da consciência da identidade coletiva, da consciência do que se é e. Para tanto, uma comunidade quilombola precisa ter a presunção da ancestralidade negra, mesmo que alguns

membros incluídos ao grupo ao longo de sua história possuam outras ancestralidades, e apresentar um histórico de resistência coletiva a opressão sofrida, desde o período escravagista até a atualidade, com vínculo histórico próprio, com características sociológicas comuns, no parentesco, na organização social, nas atividades produtivas e reprodutivas, etc., precisando, ainda, apresentar relações territoriais específicas, na medida em que a vinculação que a comunidade tem com o território, ao lado de todas as outras características, conforma uma comunidade quilombola (INCRA, 2017b).

O processo de titulação das terras, além da autoidentificação, remete a ocupação efetiva dentro de um universo de características culturais, ideológicas, valores e práticas dessas comunidades. “É a partir da efetiva incorporação dessas características físicas e simbólicas (a terra e a vida social específica que ocorre sobre a mesma) que os membros dessas comunidades se reproduzem física e socialmente e se apresentam modernamente enquanto titulares das prerrogativas que a Constituição lhes garante” (INCRA, 2017b, p. 07).

Para o INCRA, essas características físicas e simbólicas vinculam as pessoas ao território, e não o contrário. O território deve ser visto como um todo que garante a continuidade da vida, sendo a comunidade e seus membros partes desse todo. Ademais, deve ser encarado como uma porção específica de terra acrescida da configuração sociológica, geográfica e histórica que os membros da comunidade construíram ao longo do tempo, em sua vivência sobre a mesma.

A temática de política federal para quilombolas está vinculada ao Programa Brasil Quilombola (PBQ), coordenado pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR). Criado em 12 de março de 2004, com o objetivo de consolidar os marcos da política de Estado para as áreas quilombolas, o Programa Brasil Quilombola e a Agenda Social Quilombola, criada através do Decreto 6261/2007, agrupam ações voltadas às comunidades em quatro eixos principais, quais sejam: 1) Acesso à terra; 2) Infraestrutura e qualidade de vida; 3) Inclusão produtiva e desenvolvimento local; e 4) Direitos e cidadania.

O eixo 1, “acesso à terra”, objeto principal deste estudo, segue um caminho procedimental que passaremos a descrever sem, contudo, pretender esgotar a abordagem.

A política de “acesso a terra” é de responsabilidade do INCRA, cabendo aos Estados e Municípios participarem efetivamente, de acordo com sua legislação e atribuições específicas. A este eixo cabe a execução e acompanhamento dos trâmites necessários para a certificação e

regularização fundiária das áreas de quilombo, que constituem título coletivo de posse das terras tradicionalmente ocupadas.

O Decreto nº 4.887/03, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos traz a competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do INCRA, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para regulamentar os procedimentos administrativos, podendo, inclusive, estabelecer convênios, contratos, acordos e instrumentos similares com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, organizações não-governamentais e entidades privadas, observando a legislação pertinente.

Da análise legislativa, é possível compreender que o procedimento administrativo se inicia de ofício pelo INCRA ou por requerimento de qualquer interessado que deve ser acompanhado da declaração de autorreconhecimento da comunidade quilombola. “A Fundação Cultural Palmares é a responsável em realizar os trâmites necessários e emitir a certidão. Este documento é de fundamental importância, na medida em que reconhece os direitos destas comunidades e dá acesso aos programas sociais do Governo Federal” (SEPLAG, 2015, p. 08).

Através do Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro (DPA) da Fundação Cultural Palmares, com o registro e a análise das declarações de autodefinição apresentadas por essas comunidades, expede-se a respectiva certidão.

Com exceção do Acre e de Roraima, até outubro de 2017, a Fundação Cultural Palmares certificou 2.533 comunidades em todo o Brasil (FCP, 2017). Ocorre que os anos 2005 e 2006 se destacam por apresentar uma quantidade elevada de certificações, 343 e 401, respectivamente, contra 126 no ano de 2017 (FCP, 2017). “Uma das possíveis justificativas para este fato deveu-se ao início do Programa Brasil Quilombola (PBQ) em 2004 que, através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), incrementou a política fundiária no Brasil” (SEPLAG, 2015, p. 08-09).

Para a emissão da certidão de autodefinição como remanescente dos quilombos, a Portaria nº 98 de 26 de novembro de 2007 estabelece em seu art. 3º procedimento que deve ser adotado:

Art. 3º Para a emissão da certidão de autodefinição como remanescente dos quilombos deverão ser adotados os seguintes procedimentos:

I - A comunidade que não possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata de reunião convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria de seus moradores, acompanhada de lista de presença devidamente assinada;

II - A comunidade que possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata da assembléia convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, acompanhada de lista de presença devidamente assinada;

III- Remessa à FCP, caso a comunidade os possua, de dados, documentos ou informações, tais como fotos, reportagens, estudos realizados, entre outros, que atestem a história comum do grupo ou suas manifestações culturais;

IV - Em qualquer caso, apresentação de relato sintético da trajetória comum do grupo (história da comunidade);

V - Solicitação ao Presidente da FCP de emissão da certidão de autodefinição.

§ 1º. Nos casos dos incisos I e II do caput deste artigo, havendo impossibilidade de assinatura de próprio punho, esta será feita a rogo ao lado da respectiva impressão digital.

§ 2º A Fundação Cultural Palmares poderá, dependendo do caso concreto, realizar visita técnica à comunidade no intuito de obter informações e esclarecer possíveis dúvidas.

Passando por todos os procedimentos exigidos, a comunidade receberá sua certidão de autodefinição contendo o número do termo de registro no livro de Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares.

Daí cabe às comunidades interessadas, de posse de Certidão, requererem junto ao INCRA a abertura do procedimento administrativo de reconhecimento do seu território, sendo então iniciada a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) que visa fazer um levantamento de informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas, identificando, assim, os limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos.

Após a publicação do RTID no Diário Oficial da União e do estado no qual se localiza o território haverá a notificação dos ocupantes do território a ser realizada pelo INCRA sobre prazo para apresentação de contestação ao RTID (90 dias). Do julgamento, caberá recurso único ao Conselho Diretor do INCRA, no prazo de 30 dias a contar da notificação. Em seguida, publica-se a portaria de aprovação definitiva do RTID pelo INCRA que reconhecerá e declarará os limites do território quilombola a ser titulado. Quando houver imóveis privados incidentes no território, é necessária a publicação de Decreto Presidencial de Desapropriação por Interesse Social (Presidência da República). Por fim, o Presidente do INCRA realizará a titulação mediante a outorga de título coletivo, imprescritível e pró-indiviso à comunidade, em nome de sua associação legalmente constituída, sem nenhum ônus financeiro (INCRA, 2017c).

Consoante o procedimento disposto, percebe-se que o caminho para o acesso à terra é um tanto quanto sinuoso e, talvez, este seja um dos grandes entraves para a efetividade desse eixo agrupado pelo programa Brasil Quilombola.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram editados sete atos normativos das mais diferentes espécies para regulamentar o procedimento de titulação das terras das comunidades de remanescentes de quilombos. Estes dados demonstram claramente que o procedimento administrativo de titulação das terras de remanescentes de quilombos tornou-se, em realidade, um obstáculo concreto para concretização dos direitos assegurados. A postura burocratizante do Estado brasileiro na implementação do Decreto 4887/2003, mediante atuação do INCRA e demais órgãos federais, torna-se o maior impeditivo da eficácia do procedimento administrativo (CALDA; GARCIA, 2007, p. 6).

Tal processo administrativo “burocratizador” configura um impeditivo do procedimento de titulação das terras das comunidades quilombolas, isso sem falar em algumas circunstâncias contestadoras do próprio procedimento, à exemplo do Parecer SAJ n.º 1.490/2001 da Casa Civil, segundo o qual não seria possível cogitar-se de “desapropriação” de terras quando pertencerem a particular, pois a Constituição teria, tão somente, reconhecido um direito de propriedade pré-existente dos remanescentes das comunidades dos quilombos e qualquer atuação do Poder Público no sentido de desapropriar terras particulares com a pretensão de dar cumprimento ao art. 68 do ADCT seria ilegal e caracterizaria ato de improbidade administrativa, uma vez que a comunidade já teria um direito pré-existente decorrente da posse “prolongada, contínua, pacífica e com animo domini...(SBDP, 2002¹⁴).

4 DIFICULDADES DE EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ACESSO À TERRA

Para que a garantia constitucional da manutenção da identidade quilombola esteja de fato assegurada, as políticas públicas existentes com esse fim precisam de maior efetividade. Todavia, diante de algumas considerações já abordadas e de outras que não foram mencionadas, verifica-se a incidência de inúmeros problemas relacionados, sobretudo, à celeridade do procedimento ou à ausência dela, porquanto todas as etapas - identificação e delimitação do território; publicação do RTID e o julgamento das contestações pelo Comitê de Decisão Regional do INCRA – não estão subordinados a prazos próprios que propiciem o andamento célere e razoável do processo administrativo, outro pilar garantido pelo art. 5º, LXXVIII, da Constituição de 1988 “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Em consonância com esse argumento, reivindicações dos grupos quilombolas tem sido apresentadas como forma de dar publicidade aos entraves do processo de regularização fundiária, objeto do eixo de acesso à terra.

¹⁴ Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP.

Em matéria publicada no site *Pingou Notícias*, no dia 12 de julho de 2017, representantes de comunidades quilombolas de diversos municípios sergipanos, durante audiência pública realizada no dia 09 de junho de 2017, no plenário da Assembleia Legislativa de Sergipe, apresentaram demandas e relatos de dificuldades que têm enfrentado para a garantia de aplicação de políticas públicas asseguradas na Constituição Federal. Proposto pelo deputado federal João Daniel (PT/SE), com apoio da deputada estadual Ana Lúcia (PT), o debate teve a participação do Ministério Público Federal (MPF), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Federação Quilombola, Movimento Quilombola Estadual, Coordenação (Conaq), Cáritas de Propriá, Secretarias de Estado do Meio Ambiente e da Agricultura, entre outras entidades e autoridades.

Em sua explanação, a procuradora Lívia Tinoco informou que das 31 comunidades quilombolas existentes em Sergipe, apenas cinco estão tituladas: Mocambo, Lagoa dos Campinhos, Pirangi, Brejão dos Negros e Serra da Guia (estas duas últimas parcialmente tituladas). Outra questão apontada por ela como um dos grandes desafios do Incra foi a falta de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID). Sete comunidades estão sem RTID sequer começado e para isso acontecer é preciso um volume de recurso financeiro que está bem distante do que o Instituto tem disponibilizado para Sergipe. “E existem 18 comunidades com RTIDs prontos, mas sem território”, disse (SILVA, 2017).

A ausência de limitação temporal notadamente em quase todos os atos normativos e decretos sobre a temática deixou em aberto o prazo para a realização de etapas fundamentais da regularização do território pertencente às comunidades quilombolas, cabendo à discricionariedade do Poder Público o estabelecimento dos prazos e autocumprimento. Desta feita, a ausência de norma definidora de prazo pode ser um dos motivos causadores da demora no trâmite processual, enfatizadores de um processo lento e burocrático. Todavia, há um problema de cunho bem mais preocupante e que consubstancia ou alberga essa lentidão: a insuficiência de investimento financeiro capaz de viabilizar a celeridade do processo como um todo.

Em texto publicado no site do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, em 06 de junho de 2017, intitulado “Direitos ameaçados: orçamento do Incra inviabiliza titulação de terras quilombolas”, a política de regularização de terras quilombolas tem sofrido uma queda significativa de investimentos.

Em sete anos, o orçamento do Incra apresentou uma queda de 94%. Para 2017, o órgão dispõe de apenas R\$ 4 milhões para encaminhar mais de 1.600 processos de titulação. Em 2010, eram 64 milhões. Este é o menor orçamento para a titulação de terras quilombolas desde 2003, ano em que o órgão reassumiu a responsabilidade por encaminhar a regularização das áreas (MST, 2017).

De fato, o Projeto de Lei Orçamentária para 2017 da União previu para o reconhecimento e indenização de Territórios Quilombolas um orçamento de R\$ 4.100.000, sendo que o menor orçamento é da Superintendência de Alagoas com apenas R\$ 3.948,00. A tabela a seguir mostra os dados obtidos pela Comissão Pró-Índio de São Paulo junto ao INCRA (MST, 2017):

Tabela 01 – Orçamento INCRA 2017

Orçamento Incra 2017
Reconhecimento Terras Quilombolas*

Superintendência	Valor em reais
SR-01/PA	20.409
SR-02/CE	23.141
SR-03/PE	8.545
SR-04/GO	7.538
SR-05/BA	45.177
SR-06/MG	49.173
SR-07/RJ	11.455
SR-08/SP	29.953
SR-09/PR	13.329
SR-10/SC	6.479
SR-11/RS	30.047
SR-12/MA	50.000
SR-13/MT	6.844
SR-15/AM	9.584
SR-16/MS	7.444
SR-17/RO	6.232
SR-18/PB	8.909
SR-19/RN	8.218
SR-20/ES	6.816
SR-21/AP	18.829
SR-22/AL	3.948
SR-23/SE	25.359
SR-24/PI	12.272
SR-26/TO	17.712
SR-28/EN	9.827
SR-29/MSF	12.272
SR-30/STM - PA	19.423
Incra Sede	99.065
TOTAL	568.000

* Os valores apresentados na tabela contemplam apenas o orçamento disponível para o reconhecimento de terras quilombolas e não contabiliza o valor a ser utilizado na indenização de propriedades particulares sobrepostas a área reconhecida e declarada como terra quilombola. Para esta última ação, o Incra dispõe de 3.531.065 reais.

Fonte: Incra, maio de 2017

Comissão Pró-Índio de São Paulo

Fonte: INCRA, 2017. Pró-Índio de São Paulo. Dados obtidos no site www.mst.org.br.

Responsáveis pelos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID) as Superintendências do INCRA exigem recursos humanos (técnicos de diferentes áreas do órgão, como antropólogos e agrônomos) e financeiros. A logística para realizar os relatórios demanda uma necessidade de diversas viagens às comunidades para o levantamento de dados. Neste sentido, a Comissão Pró-Índio de São Paulo apurou que a Superintendência do INCRA/SP gasta em média 60 mil reais para a elaboração do relatório (RTID) e 2 anos para finalizá-lo. Que há 50 processos abertos e o orçamento disponível para 2017 é de 30 mil reais (MST, 2017).

Diante desse problema orçamentário, os dados atuais refletem o quanto é fundamental um direcionamento financeiro bem superior ao que se teve para o ano de 2017, posto que

somente 170 comunidades quilombolas estão tituladas no Brasil até os dias de hoje e cerca de 1.675 estão em processo de titulação.

Assim, a ausência de regulamentação dos prazos procedimentais e, fundamentalmente, a redução orçamentária destinada ao reconhecimento e titulação das terras, acabam enfraquecendo a política pública de acesso à terra, porquanto inviabiliza o cumprimento efetivo de um direito constitucional pela estagnação do procedimento de certificação e regularização fundiária estabelecidos pelo Programa Brasil Quilombola em seu eixo 1, pondo em risco o presente e o futuro das comunidades quilombolas que podem ter inviabilizados processos de acesso aos demais eixos do PBQ, acarretando riscos à manutenção de suas próprias identidades.

CONCLUSÃO

Aumentar o direcionamento de recursos para o reconhecimento e indenização de territórios quilombolas é sem sombra de dúvidas um aspecto prioritário para facilitar o trâmite dos processos de regularização fundiária quilombola em todo Brasil, bem como rever o processo burocratizador que inviabiliza a concessão da titulação com duração razoável.

Não só do ponto de vista Federal, mas estados e municípios devem cooperar para a implantação de ações e parcerias que possam auxiliar no andamento desses processos, considerando as duas etapas: certificação e regularização, posto que “uma das grandes dificuldades relatadas, refere-se a quantidade insuficiente de técnicos para a realização das demarcações de territórios” (SEPLAG, 2015).

Ora, talvez seja por isso que o legislador não tenha estabelecido prazos normativos para a execução dos procedimentos processuais de certificação e regularização, pois diante da possível falta ou diminuição de investimentos, apenas os atores principais, *quilombolas*, estariam sendo penalizados por uma negligência do Estado, sem pena de responsabilidade a este.

A falta de prioridade para com este público, sobretudo quando das discussões orçamentárias deve ocasionar o pouco saldo de investimento, o que reforça a necessidade de outros estudos sobre tal vertente. Talvez, se os orçamentos fossem mais participativos, houvesse uma análise mais cuidadosa dos gargalos e dos obstáculos que impedem o comprometimento do orçamento com a superação das desigualdades e com a garantia dos direitos de manterem, sobretudo a identidade de um grupo tão segregado e marginalizado na história desse Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAGOAS. Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. **Estudo sobre as comunidades Quilombolas de Alagoas**. Maceió: SEPLAG, 2015. Disponível em:

<http://www.iteral.al.gov.br/dtpaf/comunidades-quilombolas-de-alagoas/estudocomunidadesquilombolas.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2017.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombos e as novas etnias. In: O'DWYER, Eliane Cantarino. **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. (Org.) Rio de Janeiro: FGV, 2002.

ARRUTI, José Maurício. Quilombos. In: PINHO, Osmundo (org.). **Raça: novas perspectivas antropológicas**. 2. ed. Salvador: ABA/Ed. da Unicamp/EDUFBA, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/8749/1/_RAC%CC%A7A_2ed_RI.pdf>. Acesso em: 21 de nov. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 nov. 2017.

_____. Decreto nº. 4.887, de 20 de novembro de 2003. **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**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 nov.2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Orçamentos da União. Projeto de Lei Orçamentária exercício financeiro 2017**. Brasília, 2016. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/PLN/2016/Anexos/5.%20PLOA%202017%20-%20Volume%20IV%20-%20Tomo%20I.pdf> Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **Quilombolas**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/quilombola>> Acesso em 21 nov. 2017.

_____. **Regularização de território quilombola perguntas & respostas**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-perguntasrespostas-a4.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2017.

_____. **Passo a passo da titulação de territórios quilombolas**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/passo_a_passo_quilombolas>. Acesso em: 26 nov. 2017.

CALDAS, Andressa. GARCIA, Luciana. **Direito à terra das comunidades remanescentes de quilombos: o longo e tortuoso caminho da titulação**. Disponível em: <http://www.global.org.br/blog/direito-a-terra-das-comunidades-remanescentes-de-quilombos-o-longo-e-tortuoso-caminho-da-titulacao/#_ftn8> Acesso em: 26 nov. 2017.

CARVALHO, Roberta Monique Amâncio. LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. **Comunidades quilombolas, territorialidade e a legislação no Brasil: uma análise histórica**. Política e Trabalho: Revista de Ciências Sociais, n. 39, 2013. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/index.php/politicaetrabalho/article/viewFile/12745/9962>> Acesso em 21 de nov. 2017.

FERREIRA, Rebeca Campos. **Identidades politizadas no reconhecimento jurídico da diferença: uma reflexão sobre o caso dos quilombos no Brasil**. Revista de pesquisa i formació en antropologia. n. 15, 2011. Disponível em: https://ddd.uab.cat/pub/periferia/periferia_a2011n15/periferia_a2011n15a4.pdf. Acesso em: 21 de nov. 2017.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. Portaria nº 98, de 26 de novembro de 2007. **Institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/file/2010/11/legis21.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização:** do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA – MST. **Direitos ameaçados:** orçamento do INCRA inviabiliza titulação de terras quilombolas. 06 jun. 2017. Disponível em: < <http://www.mst.org.br/2017/06/06/direitos-ameacados-orcamento-do-incra-inviabiliza-titulacao-de-terras-quilombolas.html>> Acesso em: 27 nov. 2017.

OLIVEIRA, Andressa Rodrigues Sensato. SILVA, Carla Holanda da. **Território, Territorialidade e Identidade Territorial:** categorias para análise da dinâmica territorial quilombola no cenário geográfico. Caderno de Geografia, Minas Gerais, v.27, n.49, 2017. Disponível em: < <http://periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/viewFile/p.2318-2962.2017v27n49p411/11329>> Acesso em: 22 de nov. 2017.

SCHMITT, Alessandra; TURATTI, Maria Cecília Manzoli; CARVALHO, Maria Celina Pereira de. **A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas.** Ambient. soc. [online]., n.10, pp.129-136, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414753X2002000100008&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 21 de nov. 2017.

SOUZA, Bárbara Oliveira. **O movimento quilombola:** reflexões sobre seus aspectos político-organizativos e identitários. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 26, 2008, Porto Seguro. Anais... Porto Seguro, 2008. Disponível em:<http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_26_RBA/grupos_de_trabalho/trabalhos/GT%2002/barbara%20oliveira%20souza.pdf> Acesso em: 22 de nov. 2017.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO – SBDP. **O direito à terra das comunidades quilombolas:** artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 2002. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/432_Comunidades_quilombolas_direito_a_terra.pdf> Acesso em: 26 no. 2017.

SILVA, Carlos da. **Quilombolas cobram implementação de políticas públicas.** Pingou Notícias, Sergipe, 12 jun. 2017. Disponível em: <http://pingounoticias.com.br/quilombolas-cobram-implementacao-de-politicas-publicas/#>. Acesso em: 26 nov. 2017.

Artigo enviado em: 01/02/2022

Artigo aceito para publicação em: 10/03/2022