

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Laura Ribeiro de Barros

ACESSO AO DIREITO AO TERRITÓRIO QUILOMBOLA: AS RAZÕES DE SUA
INVIABILIZAÇÃO EM GERAIS

Belo Horizonte

2021

Laura Ribeiro de Barros

ACESSO AO DIREITO AO TERRITÓRIO QUILOMBOLA: AS RAZÕES DE SUA
INVIABILIZAÇÃO EM GERAIS

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Letícia Godinho de Souza

Belo Horizonte
2021

B277a Barros, Laura Ribeiro de.
Acesso ao direito ao território quilombola [manuscrito] : as razões de sua inviabilização em gerais / Laura Ribeiro de Barros. – 2021.
[10], 67 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientadora: Letícia Godinho de Souza

Bibliografia: f. 61-65

1. Comunidade – Quilombola – Minas Gerais. 2. Quilombo – Legislação. 3. Território – Quilombola – Títulos de posse. I. Souza, Letícia Godinho. II. Título.

CDU 301.185(815.1)

Laura Ribeiro de Barros

Acesso ao direito ao território quilombola: as razões de sua inviabilização em Minas Gerais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Letícia Godinho de Souza (orientadora) – Fundação João Pinheiro /
Órgão



Prof. Carolina Portugal Gonçalves Motta (Avaliadora) – Fundação João
Pinheiro / Órgão



Prof. Bruno Lazzarotti Diniz (Avaliador) – Fundação João Pinheiro / Órgão

Belo Horizonte, 29 de novembro de 2021.

AGRADECIMENTOS

Agradeço às professoras e professores que com muita paciência e carinho me orientaram durante minha trajetória acadêmica. Em especial à minha professora e orientadora, Letícia Godinho, que além dos ensinamentos é para mim um grande exemplo. Agradeço a minha família pelo apoio, suporte e compreensão. Às minhas amigas e amigos pela ajuda em tornar o que parecia impossível uma possibilidade. Ao César Oliveira pela dedicação e atenção que teve comigo. Aos entrevistados pela disponibilidade em participar da pesquisa e além disso pelo trabalho realizado na luta pela defesa dos direitos das comunidades quilombola. A todas essas pessoas que possibilitaram a realização deste trabalho muito obrigada.

EPÍGRAFE

“Lua luou
Vento ventou
Rio correu pro mar
Foi beijar
As areias de lá
Mato queimou, fogo apagou
O céu escureceu
Vem de lá
Tambuzada no breu
Na casa aberta
É noite de festa (...)”

Chico Amaral e Flávio Henrique

RESUMO

O art. 68 do ADCT reconhece a posse do território ocupado pelas comunidades remanescentes de quilombos e atribui ao Estado a responsabilidade sobre a emissão dos títulos de posse para os mesmos. Contudo, em Minas Gerais foi regularizado o território de somente um quilombo, que posteriormente foi removido da propriedade para a construção da usina hidrelétrica de Irapé. Ademais, segundo dados emitidos pelo Incra e pela CPISP no Brasil existem mais de 5.000 localidades quilombolas, mas somente 212 foram tituladas até 2021. Dessa forma, esta pesquisa busca entender quais os principais entraves para a política de titulação de terras quilombola em Minas Gerais. Compreendendo que, apesar do reconhecimento constitucional do direito quilombola ao uso coletivo da terra e da regularização da política, o número de títulos emitidos em Minas Gerais é muito inferior ao necessário para garantir o cumprimento deste direito. Para tanto, foram apresentados dados orçamentários, dados ligados a titulação do território quilombola. Além disso, foram conduzidas entrevistas com atores chaves ligados ao processo de titulação e foi realizada pesquisa bibliográfica que auxiliou na construção da associação do regramento brasileiro com o movimento neoconstitucionalista latino americano e o Bem Viver.

Palavras chave: Comunidades quilombola; Títulos de posse coletiva; Art. 68 do ADCT

ABSTRACT

The Article 68 of the ADCT recognizes the right of possession of the territory occupied by the remaining quilombo communities and attributes to the State the responsibility for issuing the title deeds for them. However, in Minas Gerais the territory of only one quilombo was regularized, which was later removed from the property for the construction of the Irapé hydroelectric plant. Furthermore, according to data issued by Incra and CPISP in Brazil, there are more than 5,000 quilombola's localities, but only 212 were titled until 2021. Thus, this research seeks to understand the main obstacles to the policy of securitization of quilombola lands in Minas Gerais. Understanding that, despite the constitutional recognition of the quilombola right to collective use of land and the regularization of the policy, the number of titles issued in Minas Gerais is much lower than necessary to guarantee the fulfillment of this right. For that, it was presented budget data and data related to the securitization of the quilombola territory. In addition, interviews were conducted with key actors linked to the titling process and a bibliographical research was carried out that helped in the construction of the association of the Brazilian regulation with the Latin American neoconstitutionalist movement and Bem Viver.

Keywords: Quilombola communities; Titles of collective ownership; Art. 68 of the ADCT

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

CEDEFES - Centro de Documentação Elóy Ferreira da Silva.

CF - Constituição Federal.

CGU - Controladoria Geral da União

CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CONAQ - Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas

CONEPİR - Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial.

CONSEA - Conselho Estadual de Segurança Alimentar.

CPISP - Comissão Pró Índio de São Paulo

CRQ - Comunidade Remanescentes de Quilombo

DEM - Democratas

FCP - Fundação Cultural Palmares

FETAEMG - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais

IDENE - Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos

OIT - Organização Internacional do Trabalho

PFL - Partido da Frente Liberal

SEAPA MG – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais

SEPPIR - Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial

STF - Supremo Tribunal Federal

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UHE Irapé - Usina Hidrelétrica de Irapé

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
1.1	Problema de pesquisa e Objetivos.....	14
1.1.1	Objetivo Geral.....	14
1.1.2	Objetivos Específicos.....	15
1.2	Justificativa.....	15
2	METODOLOGIA.....	18
2.1	Caracterização da pesquisa.....	18
2.2	Abordagem metodológica.....	19
2.2.1	Pesquisa bibliográfica.....	20
2.2.2	Entrevistas.....	21
2.2.3	Análise dos marcos legais.....	23
3	INFLUÊNCIAS TEÓRICAS NA LEGISLAÇÃO QUILOMBOLA.....	24
3.1	Bem Viver.....	24
3.2	A Constituição Federal de 1988 sob a perspectiva dos estudos sobre o Neoconstitucionalismo Latino-americano.....	27
4	MARCOS LEGAIS.....	30
4.1	Do Sistema de Sesmarias à Constituição de 1988: a mudança do significado Quilombola na legislação.....	30
4.2	A regulamentação do processo de titulação das terras quilombola.....	35
4.3	Os desdobramentos do Decreto Federal nº 4887/2003 e seus impactos.....	39
4.4	Os marcos regulatórios subsequentes ao Decreto 4887/2003.....	44
5	panorama da titulação do território quilombola.....	49
5.1	A titulação de terras quilombolas no Brasil.....	49
5.2	A titulação de terras quilombolas em Minas Gerais.....	54
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	58
	REFERÊNCIAS.....	61
	APÊNDICE 1.....	66

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda o acesso, ou a falta de acesso, à titulação do território quilombola em Minas Gerais. Atualmente, no estado, nenhuma comunidade quilombola possui o título de posse coletiva de seu território (INCRA, 2019). Em contraposição, estados como Maranhão e Pará já possuem, cada um, mais de cinquenta comunidades com a posse coletiva de seus territórios devidamente reconhecidas, regularizadas e titularizadas (idem). Portanto, buscando compreender os desafios na realização material do direito constitucional quilombola no estado de Minas Gerais, a pesquisa apresenta os marcos legais, os entraves institucionais e alguns dados orçamentários que corroboram com a lentidão do processo de titulação.

O processo de aquilombamento foi sobretudo um movimento de resistência, em dado momento ao escravismo, em outro à concentração fundiária e ao reforço do modo de produção agrícola em larga escala (GOMES, 2009; COSTA 2017). Construiu-se, então, no Brasil um movimento de organização territorial caracterizado por fortes elementos culturais de valores tradicionais e marcado pelo longo processo histórico de opressão racial, que se estendeu além da abolição da escravatura em 1888 até a contemporaneidade. Protagonistas deste movimento de resistência, os quilombos podem ser definidos como:

segmentos negros em diferentes regiões e contextos, herdeiros de um legado cultural e material que lhes conferem uma referência presencial no sentimento de ser e pertencer a um lugar e a um grupo específico considerando o seu conteúdo histórico. (COSTA, 2016, p. 27)

A definição de “comunidades tradicionais quilombola” é abrangente, devido aos inúmeros aspectos que ela abarca e tendo em vista “a riqueza de casos empíricos” (GOMES, 2013, p.148). Esta abrangência compreende uma quantidade de grupos que, apesar de inquestionavelmente serem quilombos, muitas vezes são reconhecidos por outros termos como: “mocambos, terras de preto, comunidades negras rurais, comunidades de terreiro, terras de santo e terras de santíssima” (GOMES, 2013, p. 148).

Portanto, o marco fundamental no reconhecimento e definição de um agrupamento como comunidade quilombola é o autorreconhecimento e a autodeclaração. A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário, coloca a autodeterminação como princípio basilar na

demarcação da “identidade indígena ou tribal” (BRASIL, 2004). Este processo de reconhecimento é feito com base em características comuns que atravessam as comunidades. Conforme os depoimentos colhidos para o desenvolvimento da pesquisa, estes marcadores identitários podem ser: a cor da pele; a relação familiar; a relação com a terra; a origem das comunidades; as festividades e outras práticas culturais; a religiosidade; a relação familiar, entre outros.

O conceito jurídico de quilombo foi estabelecido no arcabouço legal brasileiro pelo Decreto Federal nº 4.887 de 2003 (que regulamenta o processo de titulação de terras quilombola) como:

(...) grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. (BRASIL, 2003a)

Esta definição marca a centralidade do vínculo com o território na vivência quilombola ao determinar que as “relações territoriais específicas” são um dos fatores que caracterizam a comunidade. A territorialidade é tida como um elemento central para a reprodução do modo de vida tradicional quilombola, ao passo que constitui um elemento de resistência à imposição do modelo de produção agrícola hegemônico e possibilita a reprodução de fatores culturais chave no cotidiano quilombola, como o uso coletivo da terra (CONAQ, 2017).

Observa-se também que o uso desta expressão possibilita a diferenciação dos conceitos de terra e território. Esta diferenciação é importante já que terra tem o sentido de insumo e, portanto, um objeto que pode ser comercializado; enquanto território, principalmente no contexto das comunidades tradicionais, possui um valor holístico tendo um significado além do comercial. Sobre o território quilombola, Ana Carolina Costa (2016) enfatiza que:

Não se trata apenas de espaço para a moradia, que pode ser trocada pelo indivíduo sem maiores traumas, mas sim do elo que mantém a união do grupo, e que permite a sua continuidade no tempo através de sucessivas gerações, possibilitando a preservação da cultura, dos valores e do modo peculiar de vida da comunidade étnica. Entende-se por território a ser reconhecido, delimitado, demarcado e titulado aquele necessário à reprodução física, sociocultural das comunidades quilombolas. Devendo englobar os espaços de moradia, de conservação ambiental, de exploração econômica, das atividades socioculturais, inclusive os espaços destinados aos cultos religiosos e ao lazer, considerando a noção de territorialidade da própria comunidade. (COSTA, 2016, p. 30)

Entretanto, a legislação brasileira só inicia o movimento de regularização das terras quilombolas cem anos depois da abolição da escravatura através do Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Nele é determinado que o Estado brasileiro é responsável pelo reconhecimento da titularidade da posse da terra dos remanescentes das comunidades quilombola. Contudo, somente em 2003 é publicada a regularização desse artigo através do Decreto Federal 4.887/2003, citado anteriormente, que regulamenta o procedimento de identificação “e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos” (BRASIL, 2003a).

Apesar do reconhecimento do direito à titulação da terra e a responsabilização do Estado, o Brasil ainda enfrenta imensa dificuldade no cumprimento do Art. 68 do ADCT. O processo de titulação é extenso e burocrático, contendo uma série de etapas que envolvem visitas técnicas e emissão de diversos documentos. Além disso, até 2001 existia um conflito de competências envolvendo o Ministério da Cultura, na figura da Fundação Cultural Palmares, e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) já que ambos tinham competência para realizar o processo de titulação. Em 2001 é publicado o Decreto Federal 4.887/2003 que vincula o acesso ao título de posse coletiva da terra quilombola à conclusão de duas etapas. A primeira, que compete à Fundação Cultural Palmares, é a certificação da comunidade, reconhecendo a sua identidade enquanto remanescente de quilombo. A segunda, já é o processo de titulação que atualmente é conduzido pelo Incra, mas que só pode ser iniciado após a conclusão da primeira etapa com a emissão do certificado (BRASIL, 2013).

Todas estas etapas aumentam o custo da emissão dos títulos e complexificam o acesso ao direito à posse e a titulação da terra. Conseqüentemente, segundo dados emitidos pela antiga Secretaria Especial da Promoção da Igualdade Racial (Sepir) foram emitidos entre 1995 até 2018 somente 41 títulos de reconhecimento da posse coletiva da terra quilombola pelo governo federal. Observando a lentidão no processo de emissão de títulos, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) enviou, em 2017, uma carta à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em que apontou, com base em dados emitidos pelo Incra, que seguindo a progressão atual o Brasil irá demorar 605 anos para concluir todos os processos de titulação de terras quilombolas instaurados no instituto (CONAQ, 2017).

Reconhecendo a complexidade da política em nível federal e a sua importância no cumprimento de um direito constitucional foram mobilizadas estruturas e políticas de níveis estaduais para emitir os títulos. Contudo, estas mesmas políticas enfrentam dificuldades semelhantes às experimentadas em nível federal, de forma que entre 1995 e 2018 foram emitidos, pelas unidades federativas, 141 títulos de posse coletiva quilombola, segundo dados disponibilizados pela Fundação Palmares em 2018. No caso do estado de Minas Gerais foi publicado em 2017 o Decreto Estadual 47.289/2017 que permite que o estado e municípios mineiros atuem próximos às comunidades para acelerar o processo de titulação. Contudo, mesmo com a publicação do decreto o estado ainda não concedeu nenhum título.

1.1 Problema de pesquisa e Objetivos

Portanto, percebe-se em Minas Gerais, assim como em outras unidades federativas do país, uma dificuldade de mobilizar as estruturas políticas e administrativas na atuação em prol da garantia de um direito constitucional. No entanto, deve-se observar a quem pertence o referido direito, compreendendo que as comunidades quilombolas constituem um grupo formado por pessoas historicamente marginalizadas. Nesse sentido, busca-se compreender como as estruturas racistas que levaram à criação dos quilombos, em primeiro lugar, influenciam, na contemporaneidade, na dificuldade do acesso à titulação das terras em Minas Gerais.

Dessa forma, observando a dicotomia exposta acima, em que o ordenamento jurídico nacional reconhece a sumariiedade da ação estatal na garantia do acesso ao direito quilombola à posse da terra, mas encontra entraves na efetivação dessas leis, questiona-se: Quais os principais fatores que levaram a inviabilização do direito ao território quilombola em Minas Gerais?

1.1.1 Objetivo Geral

Buscando responder à pergunta central da pesquisa este estudo foi estruturado com base no seguinte objetivo geral: Analisar a política de titulação da terra quilombola em Minas Gerais analisando o seu histórico e o panorama de implementação na busca pelo cumprimento do direito constitucional à titulação.

1.1.2 Objetivos Específicos

Portanto, para nortear a elaboração da pesquisa foram traçados os cinco objetivos específicos que permitem um fracionamento da pesquisa e o alcance do objetivo geral. O desenho destes objetivos foi feito com base em dois principais pontos: o primeiro, a necessidade de se compreender melhor o acesso à terra no Brasil, sobretudo como é resguardado este direito no caso das comunidades tradicionais quilombola. Nesse sentido, foram estabelecidos os objetivos específicos de: (i) estudar o arcabouço legal relacionado à concessão de uso de terras coletivas no país, com foco nessas comunidades e (ii) realizar levantamento bibliográfico sobre conceitos e definições ligadas aos povos tradicionais, às comunidades quilombola e ao acesso ao território.

A partir destes, o segundo ponto norteador da pesquisa advém da observação da não existência de terras quilombolas titularizadas em Minas Gerais¹ (INCRA, 2019), marcando a necessidade de se analisar a política de titulação no estado e as dificuldades de sua implementação. Dessa forma, foram também estabelecidos os seguintes objetivos específicos: (iii) Contextualizar a política de acesso à terra para comunidades tradicionais em Minas Gerais em contraposição com a política de titulação federal; (iv) Analisar a política de titulação no estado, buscando discutir os fatores que influenciam na dificuldade de sua aplicação no estado.

1.2 Justificativa

O entendimento quanto à necessidade de explorar o tema aqui exposto advém da centralidade da questão territorial para as comunidades quilombola. Segundo Gomes (2009) este fator é fundamental para a identidade do quilombo, sendo o uso coletivo da terra e o tratamento dos recursos naturais um marco na caracterização destes grupos. Dessa forma, a questão territorial torna-se uma questão indissociável à questão dos povos quilombolas (NASCIMENTO; BATISTA; NASCIMENTO, 2016).

¹ O território coletivo da comunidade quilombola de Porto Coris, em Minas Gerais, foi titulado em 2000, contudo em 2003 a comunidade foi desapropriada e realocada para permitir a construção da hidroelétrica de Irapé. Durante o processo a comunidade perdeu o título de posse coletiva do território e suas 21 famílias constituintes receberam títulos individuais de posse das terras em que foram reassentadas, descaracterizando o vínculo do quilombo com o território e anulando o único título emitido a um quilombo no estado (FREITAS, 2014; FERNANDES, 2015).

Contudo, como discutido nos tópicos anteriores, apesar do reconhecimento legal do direito à titulação de seus territórios, os quilombolas ainda não foram efetivamente contemplados por políticas públicas que fossem capazes de traduzir de maneira contundente essas proposições legais para a realidade. Não obstante, deve ser observado que o governo brasileiro se movimentou em prol do cumprimento do ADCT e implementou nas últimas três décadas programas e políticas que buscassem assegurar o acesso a este direito, a exemplo o Programa Brasil Quilombola. A questão é complexificada, portanto, à medida que se identifica que foram adotadas ações para garantir o cumprimento da constituição, mas que estas não foram suficientes. Ademais deve-se considerar que as comunidades, assim como a legislação, apontam o acesso à terra como uma questão estruturante na garantia de seus direitos, sendo este portanto um elemento fundamental no resguardo de outros direitos constitucionais desse grupo.

Em suma, observa-se no Brasil o reconhecimento do acesso à terra como elemento estruturante das políticas de afirmação voltadas para os povos remanescentes de quilombo (BRASIL, 2013), leis que resguardam este acesso e por fim uma falha nas políticas que deveriam garantir o cumprimento destas leis. Fica evidente a necessidade de se compreender melhor onde estão os entraves das políticas de titulação para comunidades quilombola.

Ademais, durante a elaboração do referencial teórico foi identificado que estudos ligados à política de acesso ao território para comunidades tradicionais quilombola ainda são um pouco incipientes no campo da Administração Pública ou mesmo da Ciência Política, atestando a necessidade de que mais pesquisas dentro desta área sejam produzidas.

Para cumprir com tal proposta, o trabalho é dividido em seis capítulos, sendo o presente aquele que traz a introdução dos tópicos estudados, abordando brevemente alguns dos principais conceitos que serão mobilizados durante o estudo. Em seguida, é apresentada a metodologia utilizada na pesquisa, indicando a trajetória percorrida para cumprir os objetivos aqui introduzidos. No terceiro capítulo é introduzido o referencial teórico utilizado ao longo da monografia, as teorias do Bem Viver e do Neoconstitucionalismo Latino-americano. Em sequência, no capítulo 4, é retomado o histórico dos marcos legais que pautaram a política de titulação no país e no estado. O quinto capítulo apresenta parte dos resultados deste processo histórico, trazendo o panorama da titulação no país e apresentando dados

relacionados ao número de títulos e certificações emitidas, além de discutir o orçamento destinado à política ao longo dos mandados. No sexto capítulo são feitas as considerações finais, discutindo principalmente o impacto dos fenômenos observados no processo de titulação de terras quilombolas em Minas Gerais.

2 METODOLOGIA

No capítulo anterior foi apresentado brevemente o escopo da pesquisa, introduzindo o problema que será analisado e os objetivos em torno da elaboração desse estudo. O presente capítulo pretende, então, apresentar os processos metodológicos mobilizados para o alcance destes objetivos. Segundo Booth, Colomb e Williams (1998) e Gil (1999), o trabalho acadêmico deve ser desenvolvido de acordo com um critério formal e sistemático que possibilite encontrar respostas para o problema de pesquisa, seguindo parâmetros científicos que proporcionam o desenvolvimento de uma análise crítica. Objetivando atender a estes critérios, a pesquisa foi elaborada seguindo as etapas de definição do problema e objetivos, de coleta e análise de dados e de registro dos fenômenos observados. Com o fim de detalhar a metodologia utilizada, o atual capítulo foi dividido em três tópicos, a saber: (i) caracterização da pesquisa; (ii) abordagem metodológica utilizada e (iii) análise e a coleta dos dados este conte explicações quanto à condução de entrevistas, o estudo bibliográfico e a análise dos marcos legais.

2.1 Caracterização da pesquisa

Como apontado no capítulo de Introdução, os objetivos desta pesquisa são voltados principalmente para a compreensão do processo de titulação de terras quilombola em Minas Gerais e para a análise dos possíveis fatores que contribuem para a falta de efetividade no processo. Atentando-se à proposta de classificação dos estudos acadêmicos conforme os seus objetivos gerais (VERGARA, 2010), entende-se que estes objetivos qualificam o presente estudo principalmente como uma pesquisa exploratória.

Este entendimento parte do conceito exposto por Gil (2002, p. 42) de que as pesquisas exploratórias buscam “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito (...) e têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições”. Ademais, a elaboração deste estudo enquanto uma tentativa de explorar as razões para a falta da efetivação do direito constitucional quilombola à territorialidade contribui para a sua caracterização como pesquisa exploratória.

Entretanto, deve-se reconhecer que o estudo atende a outras classificações, já que dentre seus objetivos também busca caracterizar o fenômeno

do processo de titulação no estado. Nesse sentido, utilizando ainda a metodologia de classificação proposta por Gil (2002), percebe-se que este estudo também possui algumas características da pesquisa descritiva.

Estas classificações contribuem na escolha da metodologia utilizada para conduzir o trabalho. O caráter exploratório induz a um processo “bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado” (GIL, 2002). Para o autor, estes estudos comumente utilizam de entrevistas e análises bibliográficas, ambas ferramentas utilizadas na atual pesquisa.

2.2 Abordagem metodológica

Quanto à abordagem metodológica a pesquisa utiliza principalmente análises qualitativas, apesar de também incorporar o uso de instrumentos quantitativos caracterizando, portanto, a metodologia empregada como mista. A decisão pelo uso desta metodologia parte do entendimento de que: (i) a análise de dados quantitativos, como número de títulos emitidos e orçamento disponibilizado, é fundamental para a compreensão da realidade política de titulação de terras quilombola; (ii) esta mesma realidade não pode ser traduzida sem a análise de aspectos intangíveis. Esta percepção advém do fato de que parte primordial do entendimento sobre a luta das comunidades tradicionais quanto ao direito ao território recai substancialmente sobre a compreensão de aspectos culturais do viver dessas comunidades (ALMEIDA, 1996). Ademais, segundo Câmara (2013), a elaboração de estudos quanti-qualitativos é bastante usual no âmbito de pesquisas sociais já que permitem a ampliação do foco de análise sobre o tema.

O uso de ferramentas quantitativas se fez através do emprego de dados orçamentários, com um enfoque especial no *Balanço do Orçamento Geral da União -2019* publicado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), e de informações quanto ao número de emissões de certificados de autoidentificação e títulos de posse às comunidades tradicionais quilombola. O acesso aos dados sobre a titulação das comunidades foi dificultado, haja vista que, durante a pesquisa, a Fundação Cultural Palmares retirou do ar a plataforma que publicizava estas informações. Contudo, estes dados foram disponibilizados pela Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPISP) e acrescentados a dados publicados pelo Incra . Ressalta-se que o enfoque do trabalho não foi a coleta ou o tratamento dos dados quantitativos,

mas a obtenção destes foi aplicada como ferramenta para melhor evidenciar o desenvolvimento da política de titulação no Brasil.

Conforme mencionado, a coleta de dados qualitativos e o estudo qualitativo foi a orientação metodológica mais utilizada neste trabalho. Isto porque este instrumento possibilita a análise de fenômenos intangíveis (MINAYO, 2012) como é o caso do objeto pesquisado, que envolve temas pouco quantificáveis, como o impacto do racismo estrutural na condução dos processos políticos ou o histórico da luta quilombola pelo acesso ao direito ao território em Minas Gerais.

Com vistas ao atendimento dos objetivos da pesquisa sentiu-se a necessidade de utilização de diferentes fontes qualitativas para a realização da presente monografia. Ademais, como mencionado no trecho anterior, alguns dados que antes estavam disponíveis em plataformas online foram retirados do ar o que levou a ampliação das fontes demandadas. Portanto, utilizou-se de: pesquisa bibliográfica, entrevistas e análise dos marcos legais.

2.2.1 Pesquisa bibliográfica

Como abordado na introdução desta monografia, os estudos sobre as políticas de acesso à terra voltadas para as comunidades quilombola dentro do campo da Ciência Política e da Administração Pública ainda são um pouco incipientes. Em sua tese de doutorado, elaborada em 2009, Lilian Gomes aponta: “Não temos conhecimento de outras teses na área da ciência política sobre essa temática” (Gomes, 2009, p. 183). Mesmo tendo passado doze anos, ainda são encontrados poucos estudos acadêmicos sobre a territorialidade quilombola dentro desta área.

Por seu turno, a maior parte das pesquisas no campo da Administração Pública que se dedicam à questão das comunidades tradicionais são elaboradas conforme a metodologia de estudo de caso e se propõe a descrever a situação específica de uma comunidade. Esses trabalhos são de grande valor, pois permitem a diferenciação entre as comunidades e destacam a necessidade de políticas que considerem as especificidades de cada um destes grupos. Isso se deve ao fato de que apesar das comunidades quilombolas compartilharem de um conjunto de características definidoras, as mesmas não podem ser tratadas como um agrupamento homogêneo (SOUTO, 2021). Contudo, apesar de valorosos, estes estudos de caso tem uma limitação quando o objetivo é desenvolver análises de

cenários mais amplos, como é o caso desta pesquisa. Por isso, o trabalho de Gomes (2009) foi utilizado neste trabalho como uma das referências centrais.

Também foram utilizados como fonte nesta pesquisa estudos desenvolvidos no campo das Ciências Sociais e das Ciências Sociais Aplicadas, incluindo pesquisas antropológicas e jurídicas. Estas contribuíram com o entendimento da etnografia das comunidades e do histórico da legislação que resguarda os direitos quilombola, respectivamente. Além destes, foram mobilizados conceitos desenvolvidos sob a perspectiva decolonialista², como é o caso da teoria do Bem Viver e das discussões sobre o Neoconstitucionalismo latinoamericano.

2.2.2 Entrevistas

Como indicado, a pesquisa sobre a titulação de terras coletivas para comunidades tradicionais ainda é muito incipiente, ainda mais quando analisada sob o viés específico do seu desenvolvimento no estado de Minas Gerais. Colocou-se, então, a necessidade de buscar fontes de informações adicionais. Para responder as questões centrais deste estudo foram realizadas quatro entrevistas semiestruturadas com atores-chave ligados à questão do território quilombola em Minas Gerais.

A escolha pelo uso de roteiros³ semiestruturados foi feita na tentativa de gerar maior fluidez à pesquisa, possibilitando que os entrevistados também contribuíssem com o processo de condução das entrevistas e permitindo que os temas e perguntas abordados nos encontros fossem mais ou menos desenvolvidos seguindo o domínio do entrevistado sobre a questão. Ademais, este processo também possibilitou que estes atores pudessem demonstrar quais pontos lhes

² O conceito de decolonialismo utilizado durante a pesquisa se baseia no estudo realizado por Quijano (2004) que argumenta sobre as implicações da colonialidade do poder (eurocentrismo) com relação à história da América Latina e suas instituições. Considerando, esta proposta vê-se necessário reconhecer que a abordagem decolonial não se restringe a uma crítica à episteme colonial e à ordem mundial. Implica um reconhecimento da própria posição como estudioso, crítico e orador, reconhece a necessidade de descentralizar e pluralizar formações de conhecimento, e oferecer formas alternativas de conceituar e vivenciar o mundo. Dessa forma um estudo decolonialista, não propõe um retorno nostálgico e etnocêntrico às tradições, mas um engajamento no presente com formas de conhecimento que foram descartadas pela modernidade colonial. Reabilitação de formações epistêmicas que continuam a ser reprimidas sob a colonialidade (Gaillen, 2020).

³ O roteiro utilizado nas entrevistas foi anexado no apêndice 1 deste trabalho

pareciam mais significantes dentro do tema pesquisado. O uso de um roteiro pouco rígido permitiu a observação de dados e informações concedidos conforme a percepção e a linguagem do entrevistado, possibilitando um entendimento mais amplo dos possíveis fatores que dificultam a aplicação das políticas de titulação.

Já a definição dos atores que foram convidados para entrevista se deu com base na experiência destes com a matéria discutida na monografia. O perfil destes entrevistados é introduzido na tabela abaixo:

Quadro 1: Perfil dos entrevistados

Entrevistados	Pesquisador da Area	Trabalha ou trabalhou com políticas ligadas ao tema	Quilombola	Ligado aos movimentos sociais de defesa quilombola
Entrevistada A	Sim	Não	Não	Sim
Entrevistada B	Sim	Sim	Não	Não
Entrevistado C	Sim	Sim	Sim	Sim
Entrevistado D	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Elaboração própria

Como observado na tabela acima todos os participantes têm proximidade com o tema, variando na forma com que esta relação foi construída. Ambas as entrevistadas A e B compõem parte central da bibliografia utilizada nesta pesquisa, sendo a entrevistada A referência no estudo sobre o direito constitucional das comunidades quilombola ao território tendo participado ativamente do processo de estudo e análise para a votação da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3239 pelos ministros do Superior Tribunal Federal (STF). A entrevistada B possui um longo histórico de trabalho como servidora e atuou junto às comunidades quilombolas em Minas Gerais após aprovação do Decreto Presidencial 4887/ 2003. O entrevistado C é uma importante liderança quilombola e já conduziu políticas voltadas para as comunidades tradicionais tanto no âmbito municipal quanto estadual e federal. Por último, o entrevistado D é um servidor que trabalha no estado há mais de trinta anos tendo desenvolvido projetos referentes às políticas de promoção da igualdade racial.

As entrevistas foram fundamentais para a obtenção de informações quanto ao desenvolvimento da política de titulação no estado de Minas Gerais. Do

mesmo modo, contribuíram significativamente na construção das análises qualitativas da pesquisa, além de também terem sido fundamentais no aprimoramento das fontes bibliográficas do estudo.

2.2.3 Análise dos marcos legais

Por fim, também foi realizada uma análise dos principais marcos legais ligados ao acesso ao território quilombola. Esta análise foi desenvolvida seguindo marcadores históricos e incluiu legislações anteriores à Constituição Federal de 1988, apesar do enfoque principal ter sido a adequação do aparato legislativo brasileiro ao artigo 68 do ADCT. Foram analisadas leis e decretos federais e estaduais, assim como portarias publicadas pelas instituições que conduzem os processos de certificação e titulação. O objetivo deste levantamento documental foi subsidiar a análise da política observando o desenho e as limitações na aplicação da política de titulação. Ademais, esta análise jurídica permitiu uma investigação da trajetória da política observando a evolução de eventos que a conformam (TILLY, 2001).

3 INFLUÊNCIAS TEÓRICAS NA LEGISLAÇÃO QUILOMBOLA

Este capítulo apresenta a base teórica mobilizada durante a pesquisa, discutindo conceitos da teoria do Bem Viver e do Neoconstitucionalismo Latino-americano. Com vistas ao atingimento dos objetivos do presente estudo buscou-se utilizar as referências que caracterizam o processo neoconstitucionalista na América Latina, a partir da incorporação das perspectivas do Bem Viver nas últimas décadas. Desta forma, as seções abaixo foram estruturadas seguindo duas grandes linhas que delimitaram o argumento central do capítulo: a primeira é a apresentação do conceito de Bem Viver como linha teórico-política que busca romper com o raciocínio eurocêntrico e capitalista; a segunda é o entendimento de que a Constituição Federal de 1988, dentro da perspectiva neoconstitucionalista, incorpora alguns preceitos fundamentais do Bem Viver.

3.1 Bem Viver

A discussão do Bem Viver se insere dentro de uma perspectiva decolonial propondo um olhar para a sociedade fora do enquadramento eurocêntrico capitalista burguês (WOLKMER; WOLKMER, 2018). Este discurso emerge em meados da década de 1980, sendo abordado principalmente por teóricos e lideranças indígenas e tradicionais latino-americanas que resistiam ao crescimento do movimento neoliberal do final do século XX (ALCÂNTARA; SAMPAIO, 2017). Essa perspectiva teórica considera a natureza e o entorno como um dos grupos integrantes deste convívio social, sendo, portanto, considerados sujeitos completos de direito e não um objeto passivo de exploração (MORAES, 2018). Dessa forma, a teoria introduz alternativas às propostas de desenvolvimento ocidental, orientadas pelas chamadas teorias clássicas, argumentando acerca da possibilidade e necessidade de construção de um outro paradigma de convivência dos grupos sociais, embasando-se nas tradições indígenas (YAMPARA, 1995).

Ao retomar os elementos que influenciam esta perspectiva de desenvolvimento, Alcântara e Sampaio (2017) colocam referências adicionais:

[O Bem Viver] remete à teoria de decrescimento de Serge Latouche, à noção de convivência humana de Iván Illich, à ecologia profunda de Arnoldo Naes e as propostas de descolonização de Anibal Quijano, Boaventura Santos e Edgardo Lander (ALCÂNTARA; SAMPAIO, 2017, p. 3).

As autoras seguem a explicação classificando o Bem Viver “como um campo semântico, onde podem ser colocadas experiências emancipatórias” (ALCÂNTARA; SAMPAIO, 2017, p. 3).

Estas experiências apontam uma transição da compreensão reducionista do mundo, resultante da dominação da natureza pelo homem, para o entendimento sistêmico e complexo da dinâmica socioambiental (ALCÂNTARA; SAMPAIO, 2017, p. 3).

Dessa forma, a teoria é construída se opondo à compreensão de que o desenvolvimento é indissociável à exploração do entorno (MADRID; GONÇALVES, 2020). Antagonicamente, o conceito do Bem Viver é baseado no pensar e no viver de comunidades tradicionais que possuem complexas relações com o ecossistema. Nesse sentido, busca-se ressignificar a relação com o território, apresentando uma visão mais ampliada da definição da terra como local de consciência e de práticas tradicionais e culturais que constitui a identidade coletiva dos sujeitos. Como defendido por Krenak (2019), a perspectiva dos povos tradicionais, neste caso específico dos povos originários, não nega a noção de propriedade, mas afirma-a como um bem concebido coletivamente. Ou seja, nega-se o entendimento individualista europeu e introduz-se a noção de propriedade coletiva. Este entendimento é essencial no contexto desta pesquisa já que a questão territorial é central para a emancipação dos povos tradicionais (CONAQ, 2017).

Sob a égide de ressignificar a relação com o território o Bem Viver coloca como questão basilar a equivalência entre o indivíduo, a sociedade e o ecossistema, considerando o planeta e todos os seres que o habitam (ACOSTA, 2016). A partir desta equivalência é possível estabelecer a relação harmônica entre estes três grupos e assim construir uma conexão de interdependência com a natureza (ALCÂNTARA; SAMPAIO, 2017). Nesta linha, Rodrigues (2014) coloca que:

Sob o prisma do Sumak Kawsay⁴ e Pachamama⁵, a natureza é considerada como sujeito de direito, sendo que um dos objetivos é o bem-viver através da cooperação entre todos os habitantes que usufruem o mesmo meio, a fim de que a continuidade do planeta seja possível. (RODRIGUES, 2014, p. 148)

Seguindo a perspectiva teórica proposta por Alcântara e Sampaio (2017), Solón (2017) defende a teoria do Bem Viver enquanto marco em prol do

⁴ “Sumak Kawsay” é a expressão traduzida do quíchua para o português como Bem Viver (BALDI, 2014)

⁵ “Pachamama”, traduzido do quíchua para o português, significa Mãe terra e está disposta como sujeito de direito pela constituição boliviana de 2009 (BALDI, 2014)

desenvolvimento construído pela sociedade e não necessariamente delimitado pelas instituições estatais. Neste sentido, o autor propõe o empoderamento das comunidades, associado ao poder de autogestão do território, como ferramenta essencial de um desenvolvimento que siga conforme a perspectiva harmônica entre indivíduo, sociedade e ecossistema (SOLÓN, 2017). Esta proposta se adequa ao argumento apresentado pelas comunidades quilombolas que significam o território como elemento fundamental na construção da autonomia das comunidades.

Neste sentido, Madrid e Gonçalves (2020) colocam que sob a perspectiva do Bem Viver “as comunidades tradicionais são protagonistas de suas histórias e dos seus processos de desenvolvimento, e a elas caberia o provimento de construir suas próprias políticas, dentro de suas próprias realidades e peculiaridades” (MADRID; GONÇALVES, 2020, p.576). A perspectiva do empoderamento das comunidades como ferramenta do desenvolvimento foi também colhida pela pesquisa durante a condução das entrevistas. Todos os quatro entrevistados apresentaram, dentre os argumentos pela titulação, a centralidade do território na garantia da subsistência e sobrevivência econômica das comunidades:

Só a partir do reconhecimento desse território que essa população conseguirá viver novamente com aquela dignidade, autonomia, independência e sustentabilidade (ENTREVISTADO C)

Ademais, ao propor o desenvolvimento dentro do enquadramento decolonialista do Bem Viver, Solón (2017) defende também que este seja potencializado através do fortalecimento das relações entre as comunidades (SOLÓN, 2017). Em conformidade com esta proposta, o Entrevistado C argumenta que o acesso ao território permite o fortalecimento econômico das comunidades e explica:

Fortalecimento econômico, porque é possível tanto manter um sistema de trocas de produtos entre os quilombolas e comercializar o que for produzido em excesso gerando renda e proporcionando economia (ENTREVISTADO C).

Dessa forma, destaca-se como a proposta teórica do Bem Viver contribui para informar as discussões do acesso à terra e da política quilombola à medida que constrói uma base teórica que se opõem ao modo de vida capitalista ocidental hegemônico e propõe uma leitura decolonialista do viver. Esta teoria acompanha um elemento essencial do pensamento quilombola, que é a resistência à cultura colonial e a preservação de um viver tradicional, em que a prioridade não é a produção

voltada para o lucro, mas para a subsistência. Ademais, apresenta importantes elementos para a argumentação da sumariidade do território na preservação do modo de vida tradicional quilombola.

3.2 A Constituição Federal de 1988 sob a perspectiva dos estudos sobre o Neoconstitucionalismo Latino-americano

O novo constitucionalismo da América Latina é o movimento que marca o processo constituinte que se segue à queda de regimes ditatoriais civis-militares financiados pelos Estados Unidos da América (EUA) no continente desde o final da Guerra Fria (FERNANDES, 2014). A característica basilar do movimento seria o rompimento da reprodução dos modelos normativos de matriz europeia e estadunidense que comumente orientavam a elaboração da legislação dos países latino-americanos desde de suas independências (BRAGATO; CASTILHO, 2014). Seguindo este entendimento, um novo constitucionalismo se estabelece na região a partir do momento em que os países passam a elaborar suas cartas constitucionais sob a égide de suas próprias realidades e filosofias. Ou seja, inicia-se um processo de inclusão de elementos decolonialistas nos textos constituintes, que passam a propor instrumentos que indicam uma interpretação da realidade destes países que vai além da concepção eurocêntrica (SANTAMARÍA, 2011, p. 75-77).

Entretanto, deve-se reconhecer que as interpretações sobre o novo constitucionalismo variam. Alguns autores têm uma percepção mais abrangente do movimento, como é o caso de Berjano e Segura (2013), que consideram integrantes do processo as constituições latino-americanas redigidas por constituintes eleitos e com instrumentos de participação democrática (BERJANO; SEGURA, 2013, p. 22). Em contrapartida, outros têm uma percepção mais restritiva. Considerando estas diferenças interpretativas, Baldi (2012) propõe uma divisão do movimento neoconstitucionalista em duas fases:

um constitucionalismo pluricultural, de 1989 a 2005, com a internalização da Convenção n. 169 de Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispõe sobre a autonomia dos povos indígenas (ou povos originários) e quer garantir seus direitos e terras, rompendo com padrões integracionistas (isto é, de dissolução das culturas indígenas na dominante). Neste caso, temos os casos de Colômbia, Peru, Bolívia, Equador, Venezuela, Argentina (que altera a Constituição em 1994), Paraguai e México. De 2006 a 2009, Baldi vê um “constitucionalismo plurinacional”, no Equador e na Bolívia, com o

reconhecimento da autonomia dos povos indígenas como nações.
(FERNANDES, 2014, p. 52)

Apesar de, neste texto, Baldi não mencionar o Brasil como parte deste movimento constitucionalista e considerar somente as constituições promulgadas a partir de 1989, o autor coloca a internalização da Convenção nº 169 da OIT como um dos elementos do novo constitucionalismo (BALDI, 2012). Portanto, para a percepção de Baldi, a inclusão da Convenção possibilita que o Brasil seja considerado um dos integrantes do movimento.

Em outra oportunidade, Baldi (2014), apoiando-se em Fajardo (2012), inclui as constituições do Brasil (1988), Guatemala (1985), Nicarágua (1987) e Canadá (1982) como marcos fundamentais de um primeiro ciclo, antecedente ao do “constitucionalismo pluricultural”, denominado por ele de “constitucionalismo multicultural”, ciclo que seria marcado pela primeira “incorporação dos direitos indígenas e comunidades quilombolas” (Baldi, 2013). Ao analisar o texto constitucional brasileiro, Pastor e Dalmau (2012) colocam que este não traz um rompimento radical com o enquadramento europeu. Neste sentido, artigos como o arts. 215 e 216 da CF/88 representam um tímido sinal para este rompimento, contudo não são suficientes “para que seja realmente novo, tendo em vista que o passado do continente é a colonização” (FERNANDES, 2014, p. 53). Dessa forma, esses autores consideram a carta magna brasileira um preâmbulo deste novo movimento constitucionalista, mas não necessariamente como parte integrante do processo.

Apesar de se identificar que a constituição brasileira não pode ser considerada protagonista deste movimento, deve-se reconhecer que ela recebe importantes elementos deste novo constitucionalismo. Isto porque incorpora uma série de dispositivos elaborados a partir da perspectiva dos povos tradicionais, como por exemplo a assimilação do conceito de posse coletiva.

Nesta perspectiva, pode-se também citar: o artigo art. 225 que prevê o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; os artigos que tratam do uso social da terra, do direito à posse coletiva do território e da proteção dos povos e comunidades tradicionais enquanto patrimônio da cultura nacional (BRASIL, 1988). Para Baldi (2014), a assimilação do direito ao território conforme proposto pelo artigo 68 do ADCT é um dos elementos do novo constitucionalismo, presente na constituição brasileira.

A disposição contida no art. 68 do ADCT não se encontra isolada no contexto constitucional do continente americano, inserindo-se em um contexto de significativa alteração que vem dando forma a um novo tipo de constitucionalismo, que assume a plurinacionalidade, a pluriculturalidade, a pluriétnica e a interculturalidade dos países e que põe em discussão, pois, a simultaneidade de tradições culturais no mesmo espaço geográfico, o pluralismo jurídico, a ressignificação de direitos coletivos, a democracia intercultural, a territorialidade, a inclusividade cultural (BALDI, 2014, p. 30).

O autor segue argumentando que o artigo é significativo na interpretação dos elementos neoconstitucionalista na carta brasileira, já que como em outros textos constitucionais americanos dispõe que:

a) as terras são comunitárias e, pois, a propriedade é coletiva, o que implica reconhecer uma pluralidade de propriedades (e não somente a clássica propriedade privada); b) existe, de forma expressa ou implícita ao menos, a noção de que as terras reconhecidas são inalienáveis e imprescritíveis; c) as práticas de produção são tradicionais; d) a identidade cultural das comunidades é parte da memória nacional; e) há uma associação, na medida do possível, com a situação dos indígenas (BALDI, 2014, p. 30).

Nesse sentido, percebe-se na Constituição brasileira, ainda que de forma singela se comparada à constituição de outros países como Bolívia e Equador, a incorporação de elementos do Bem Viver (BALDI, 2014; FERNANDES, 2014; RODRIGUES, 2014).

4 MARCOS LEGAIS

Enquanto no capítulo anterior foi apresentado algumas das correntes de pensamento que influenciaram a legislação quilombola, o presente capítulo busca construir uma breve revisão histórica dos principais marcos legais que permeiam o direito das comunidades tradicionais à titulação do território nas esferas federais e estaduais. Abordaremos o histórico do sistema de sesmaria até a promulgação da constituição de 1998, que muda significativamente o regime prevalecente até então. Em seguida, trataremos dos decretos promulgados para regularizar os artigos constitucionais os embates políticos em torno da interpretação do texto constitucional até chegarmos nos marcos vigentes e na promulgação do Decreto Estadual 47.289/2017.

4.1 Do Sistema de Sesmarias à Constituição de 1988: a mudança do significado Quilombola na legislação

Conforme exposto no Atlas do Espaço Rural Brasileiro, publicado pelo IBGE em 2020, 0,3% das maiores propriedades do país ocupam 32,8% do território nacional. Esta enorme concentração fundiária não é consequência do mérito dos produtores ou resultado do acaso e da sorte de algumas famílias, mas sim fruto de anos de vigência e aplicação de leis que privilegiavam a elite econômica e política brasileira enquanto excluía parcela da população seguindo critérios raciais e econômicos (CONAQ, 2017). Segundo Gomes (2009), a capacidade desta elite em atuar sobre o processo legislativo e cooptar os interesses nacionais a favor de seus interesses privados (SANTOS, 2001, p. 191) contribuiu para a perpetuação dos privilégios que esta mantinha sobre a desigual ocupação do território nacional.

A exemplo, tem-se o Sistema de Sesmarias, instrumento usado pela Coroa portuguesa para garantir a ocupação do território brasileiro por membros da elite colonizadora (SILVA, 2013). O sistema foi implementado no país em 1530 e perdurou até 1822. Através dele a Coroa concedia o uso da terra para pessoas que se adequassem a uma série de critérios, dentre eles o alto poder econômico e a boa relação com a monarquia e com a Igreja católica. A lei excluía os povos indígenas, que já ocupavam aqueles territórios, e perpetuava a política de exclusão social e racial promulgada pela coroa portuguesa. O Sistema de Sesmarias marca como o

aparato legal brasileiro foi fundado sob a premissa da concentração fundiária e da exclusão do povo negro bem como do privilégio da elite colonizadora.

Assim, foram cerca de três séculos de distribuição desigual da terra no Brasil, desigualdade essa que privilegiou uma pequena elite econômica branca de ascendência europeia, ao tempo em que explícita e diretamente impediu que negros e negras tivessem acesso à terra por vias legais. No Brasil, concentração fundiária e desigualdade não são frutos do acaso (CONAQ, 2017)

A norma subsequente não combateu as desigualdades impetradas pelo Sistema de Sesmarias; pelo contrário, a Lei 601/1850, chamada Lei de Terras, recepcionou os efeitos das Sesmarias e estabeleceu que a única forma de acesso à terra no Brasil seria através do dispêndio de capital. Em suma, essa lei decretou como propriedade privada todas as terras cedidas até então pela política de Sesmarias, os terrenos restantes foram decretados terras públicas federais e foi estabelecido que a única forma de obtenção de posse legal da terra seria através da aquisição onerosa. Dessa forma, a Lei de Terras de 1850 reforçou as práticas desiguais proporcionadas pelo Sistema de Sesmarias, ao associar o acesso à terra exclusivamente ao poder econômico, excluindo novamente a população negra, perpetuando a violência contra as comunidades indígenas e consolidando o processo de concentração fundiária.

Ao passo que as normas relacionadas à terra reforçavam a desigualdade agrária, até a abolição formal da escravidão as leis que reconheciam a existência dos quilombos criminalizavam estes agrupamentos. Ou seja, até 1888 a legislação brasileira vinculava os quilombolas “à criminalidade, à marginalidade e ao banditismo” (GOMES, 2013). Com a publicação da Lei Áurea o sistema legislativo nacional passa a ignorar a existência das comunidades quilombola, que deixam de ser grupos criminalizados e tornam-se, do ponto de vista legal, grupos invisibilizados.

Os quilombos seguem ignorados pela legislação brasileira por cem anos, até a promulgação da Constituição Federal em 1988, quando, pela primeira vez, foi positivado o direito à terra para comunidades quilombola. O reconhecimento legal em nível federal dos direitos quilombolas é fruto da eclosão de lutas que se estendiam pelo país desde a década de 1970 (GOMES, 2013). Estes pleitos incluíam da ação de movimentos sociais negros na defesa por políticas de afirmação que promovessem reparação histórica até a luta local de comunidades quilombola

na defesa de seus territórios. Para Almeida (1996), o reconhecimento dos direitos quilombolas pela Carta Magna é resultado da luta local destes grupos tradicionais e representa significativa conquista, considerando que após a abolição da escravidão em 1888 a questão quilombola foi tratada como uma questão superada e, portanto, foi invisibilizada.

O texto constitucional permitiu que lutas localizadas que se estendiam pelo país pudessem, pela primeira vez, atingir a esfera pública nacional. Dessa forma, a Constituição aborda a questão quilombola em dois pontos diferentes; primeiro, quando trata da preservação cultural no *Capítulo III: Seção II: Da Cultura*, onde dispõe:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. (...)

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

- I. as formas de expressão;
- II. os modos de criar, fazer e viver;
- III. as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
- IV. as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
- V. os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. (...)

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (BRASIL, 1988)

Os artigos 215 e 216 são fundamentais na preservação do território quilombola. Primeiro, ao identificar as comunidades como “participantes do processo civilizatório nacional” (BRASIL, 1988, art. 215, § 1º), o texto marca a mudança na leitura feita pelo sistema jurídico brasileiro em relação aos quilombos. Ou seja, no âmbito legal, as comunidades deixam de ser criminalizadas ou invisibilizadas para serem reconhecidas pelo seu real significado enquanto membro do processo

civilizatório brasileiro. Sobre isto é importante dizer que a promulgação da CF/88 e a garantia da proteção das comunidades tradicionais quilombola enquanto patrimônio cultural não foi necessariamente traduzida para o cotidiano das comunidades.

Segundo, ao definir o “modo de criar, fazer e viver” (BRASIL, 1988, art. 216) quilombola como um bem imaterial, o artigo 216 constrói o importante entendimento de que a proteção dessas comunidades perpassa pela proteção do modo de vida tradicional quilombola. Nesse sentido, compreendendo que o território é um fator central na identidade das comunidades, o artigo possibilita o entendimento, que *a posteriori* será defendido pelo decreto federal 4887/03, de que a proteção do território quilombola tem dentre as suas finalidades a manutenção da vivência tradicional.

O segundo momento em que a Constituição trata diretamente dos direitos quilombolas é no artigo 68 do Título X do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que diz:

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos (BRASIL, 1988).

A positivação do direito à posse do território ocupado pelas comunidades é um marco na história brasileira. Segundo Sarmiento (2008), o artigo supracitado não protege somente os direitos fundamentais quilombola, como também atende ao interesse de toda a nação, já que está associado à proteção do patrimônio cultural brasileiro. Em parecer feito pelo procurador geral da república, Daniel Sarmiento, durante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3239, é afirmado que o art. 68 do ADCT constitui “norma do direito fundamental vinculada ao princípio da dignidade da pessoa humana”. Segundo o procurador, o artigo busca:

(I) promover a igualdade substantiva e da justiça social, na medida em que confere direitos territoriais aos integrantes de um grupo social desfavorecido, composto quase exclusivamente por pessoas muito pobres e que são vítimas de estigma e discriminação; (II) ser entendida enquanto medida reparatória, que visa resgatar uma dívida histórica da nação com comunidades compostas por descendentes de escravos, que sofrem ainda hoje os efeitos perversos de muitos séculos de dominação e violação de direitos, e (III) assegurar a possibilidade de sobrevivência e florescimento de grupos dotados de cultura e de identidade étnica próprias, ligados a um passado de resistência e opressão, os quais, privados do seu território em que estão assentados, tendem a desaparecer (SARMENTO, 2008, p. 38)

Entretanto, apesar dos avanços representados pelo artigo 68, este recebe justas críticas relacionadas tanto à escolha lexical (GOMES, 2013; COSTA, 2017) quanto à sua publicação enquanto Ato Transitório (SOLAZZI e WOLKMER, 2016). Estas críticas contribuem para a melhor compreensão da disputa política ocorrida no processo constituinte (1987 -1988). A entrevistada A relata que a aprovação do artigo 68 ocorreu mediante longas negociações e forte resistência dos atores que representavam os interesses ruralistas. Estes temiam que a forma com que a lei definisse as comunidades quilombola, bem como a inclusão do seu direito ao território na carta constitucional, viesse a desencadear no Brasil uma série de processos de regularização fundiária. Segundo Arruti (2006), a disputa política contribuiu para que o artigo 68, que é basilar na construção do direito quilombola, fosse publicado como um ato transitório e não fosse redigido junto aos artigos 215 e 216. O autor aponta que essa separação possibilita tratamentos diferentes a um mesmo sujeito jurídico e indica as dificuldades do processo fundiário (ARRUTI, 2006).

A separação entre os artigos 68, 215 e 216 é relevante à medida que a interpretação complementar dos textos constitui elemento chave no resguardo do direito quilombola à posse de seus territórios. Em seu voto a favor da constitucionalidade do Decreto 4887/2003, na Ação direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239, a ministra Rosa Webber argumenta sobre a relação entre os artigos da seguinte forma:

(...) por se tratar de direito que não se esgota na dimensão do direito real de propriedade, e sim de direito qualificado como direito cultural fundamental, a norma do art. 68 do ADCT deve ser interpretada em conjunto com a do art. 216, § 1º, da Constituição da República, que expressamente autoriza a desapropriação para a proteção do patrimônio cultural brasileiro (WEBBER, 2015)

Outro questionamento feito em relação ao texto do artigo 68 é o uso da expressão “remanescente de quilombo”. Para Almeida (2002), o termo é produto da noção passadista de que os quilombos foram extintos junto à abolição da escravidão em 1888 e que na atualidade “restaram” núcleos isolados perdidos em fendas temporais. O autor define esta categoria como frigorificada, fruto do senso comum e defende que, portanto, deve ser superada. Sobre o termo “remanescente de quilombo”, Lillian Gomes e Carlos Eduardo Marques colocam a necessidade de

romper com este conceito “historicamente cristalizado” e ressignificar o entendimento jurídico sobre as comunidades quilombola.

O quilombo ressemantizado é um rompimento com as ideias passadistas (frigorificadas) e com a definição “jurídico-formal historicamente cristalizada”, tendo como ponto de partida situações sociais e seus agentes que, por intermédio de instrumentos político-organizativos (tais como as próprias comunidades quilombolas, associações quilombolas, Ongs, movimentos negros organizados, movimentos sociais e acadêmicos), buscam assegurar seus direitos constitucionais. (GOMES; MARQUES, 2012)

A disputa quanto ao termo usado para definir as comunidades quilombolas no texto constitucional se inicia em 1987 e é levada até o final do processo constituinte (GOMES, 2009). Ao ser entrevistada para a pesquisa, uma pesquisadora da área relata que o texto constitucional inicialmente colocava o direito das “comunidades negras rurais” (termo semelhante ao utilizado nas cartas constitucionais da Colômbia e da Bolívia), mas os parlamentares ruralistas, temendo que muito grupos pudessem se identificar com a expressão, pressionam para a sua alteração. A entrevistada coloca que o uso da palavra “remanescente”, além de historicamente cristalizado, é um termo racista que associa as comunidades quilombolas à noção de “resto”.

Contudo, como até a publicação da Constituição Federal em 1988 a luta quilombola era considerada uma questão local disputada em diversas regiões do país, (GOMES, 2009; ARRUTI, 2003; ALMEIDA, 2002) os termos usados para definir estes grupos também variavam (ALMEIDA, 2006; GUSMÃO, 1996). Neste sentido, o texto constitucional, apesar de ter usado um termo que deve ser superado, contribuiu para o entendimento da questão quilombola como uma pauta pública nacional. Para Gomes (2013), a necessidade destes grupos de se imporem enquanto “coletivo étnico” ultrapassa o “arcabouço jurídico-formal historicamente cristalizado” (GOMES, 2013, p. 142). O ponto fundamental é o direito adquirido com a publicação do artigo 68 do ADCT.

4.2 A regulamentação do processo de titulação das terras quilombola

Após a publicação do artigo 68 do ADCT o Estado inicia um processo de regulamentação e publicação de marcos normativos e administrativos que permitissem a efetivação do direito quilombola à terra (CONAQ, 2017). Contudo,

este processo não é linear e traduz as várias disputas políticas que envolvem a questão agrária no Brasil.

A primeira normativa publicada para regularizar o artigo 68 do ADCT foi a Portaria nº 25/95 da Fundação Cultural Palmares (FCP), que estabeleceu as normas competentes ao órgão para a titulação do território quilombola. No mesmo ano foi publicada a Portaria nº 307/1995 do INCRA, que semelhante à primeira também decreta ao órgão que a publicou (neste caso o INCRA) a competência e as normativas para titulação da terra de comunidades quilombola em terras públicas federais. Ficou estabelecido, então, um conflito de competências entre os órgãos, já que o INCRA e a FCP passaram a ter competência concorrente sobre a titulação do território quilombola.

Este conflito não se resumia somente à competência concorrente entre as instituições, mas também à forma com que ambas preconizavam o processo de titulação. No caso da Fundação Cultural Palmares o processo era mais abrangente e tinha potencial para atender um número maior de comunidades quilombola, visto que era possível a titulação em outras comunidades além daquelas que estavam nas consideradas terras públicas federais. Ademais, a Portaria nº 25/1995 da Fundação Cultural Palmares permitia que as áreas tituladas fossem maiores do que as ocupadas no momento pelas comunidades quilombola, partindo do entendimento de que, para preservar o modo de vida tradicional extrativista das comunidades, é necessário que estas estejam estabelecidas em um território de tamanho adequado que garanta a sua subsistência.

Em resposta ao conflito entre as instituições, o governo federal publicou a Medida Provisória nº 1911-11/1999, que alterou a Lei 9.649/1998 e atribuiu ao Ministério da Cultura competência exclusiva no cumprimento do disposto no Artigo 68 do ADCT. Desta forma, a competência concorrente entre o INCRA e a Fundação Palmares é rompida. Em função da MP acima citada, o Ministério da Cultura publica a Portaria nº 447/1999, que conferiu à Fundação Cultural Palmares a responsabilidade sobre a titulação do território quilombola e a Fundação publicou a Portaria nº 40/2000, que regularizou como o processo seria conduzido.

Apesar de solucionar o impasse normativo, a publicação da MP 1911-11 dificultou o cumprimento material do direito quilombola, uma vez que a Fundação Cultural Palmares não possuía estrutura capaz de assimilar tal demanda. Ainda que o INCRA também não possuísse tal estrutura, seu aparato técnico apresentava mais

desenvoltura no âmbito dos conflitos agrários em relação ao equipamento do Ministério da Cultura (CONAQ, 2017).

Ainda assim, a atribuição do cumprimento do artigo 68 do ADCT à Fundação Cultural Palmares significou avanços para a titulação do território quilombola. Fato posto, a Portaria nº 40/2000 possibilitou o entendimento de que o território quilombola a ser titulado poderia ser maior do que a terra em que a comunidade estava instalada. A condução do processo pela Fundação era feita com base em estudos que afirmavam a relação das comunidades com o território, a necessidade de que o terreno fosse grande o suficiente para permitir as práticas agrícolas tradicionais das comunidades e o reconhecimento de que houve um processo histórico de assimilação de terceiros de espaços que anteriormente eram ocupados pelos quilombola.

Em 2001 foi implementada mais uma mudança no processo de titulação com a promulgação do Decreto Federal nº 3.912/2001, que altera a interpretação, até então mantida pela Fundação Palmares, do artigo 68 do ADCT. O decreto mantém a competência da titulação sob a tutela da Fundação Palmares, mas condiciona o direito quilombola à posse do território ocupado a um marco temporal. Imprime em seu artigo primeiro:

Art. 1º Compete à Fundação Cultural Palmares - FCP iniciar, dar seguimento e concluir o processo administrativo de identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como de reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário das terras por eles ocupadas.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput, somente pode ser reconhecida a propriedade sobre terras que:

I - eram ocupadas por quilombos em 1888; e

II - estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 2001).

Pelo estabelecido acima, identifica-se um marco temporal que limita a posse da terra pela comunidade quilombola a condições muitas vezes alheias à sua vontade. Ou seja, se a comunidade ocupou o território depois da promulgação do decreto, se transitou entre os espaços ou se saiu do território, por motivos de segurança e ameaças, e mais tarde retornou, ela perde o direito sobre o título da sua posse. Desta forma, o decreto presidencial supracitado marca uma interpretação muito mais restritiva do ADCT, que inibe significativamente o direito quilombola à posse da terra. Além disso, esta base interpretativa que considera somente o terreno

ocupado em 5 de outubro de 1988 e não discorre sobre o tamanho do território na garantia da vida digna, bem como na manutenção das práticas tradicionais da comunidade, é também um grande retrocesso do direito já conquistado pelos povos quilombola, principalmente quando comparado ao definido pela Portaria nº 40/2000 da Fundação Cultural Palmares:

(...) o decreto (Decreto Federal nº 3.912/2001) fez assegurar e legitimar um processo histórico de opressão à população negra, legalizando a expropriação histórica a que estes sujeitos estão até hoje submetidos. Sem condições de terem acesso a terras que lhes garantissem meios de vida, os quilombolas continuariam a viver em condições precárias, a ter que suportar o peso de séculos de opressão racial (CONAQ, 2017).

Atento à problemática da situação, o governo Federal publicou em 2003 dois decretos que trazem mudanças substanciais ao processo de titulação. Ambos são respostas aos impasses ligados à competência da condução dos processos, principalmente à dificuldade do Ministério da Cultura em atuar em conflitos agrários. O Decreto Federal nº 4883/2003 transfere ao Ministério do Desenvolvimento Agrário a competência de titulação do território quilombola; e o Decreto Federal nº 4887/2003 regulamenta o processo administrativo de reconhecimento, identificação e delimitação das terras quilombolas (RTID) e atribui ao INCRA a responsabilidade sobre este.

Após a implementação destes decretos, o processo de titulação foi dividido em duas etapas, cada uma associada a diferentes instituições. Sendo a primeira etapa a certificação da comunidade, que é conduzida pela FCP e a segunda, a abertura do processo de titulação, que deve ser feita junto ao INCRA (BRASIL, 2013).

A publicação dos decretos, sobretudo o Decreto Federal nº 4887/2003, significou um grande marco na legislação quilombola (COSTA, 2017). Dado que, apesar da aprovação de novas diretrizes para o processo de certificação e titulação, o formato de emissão de títulos dividido em duas etapas, sendo estas de competência do INCRA e da Fundação Cultural Palmares, permanece até hoje. Além disso, as alterações propostas pelo Decreto Federal nº 4887/03 também significaram expressivos avanços na interpretação do direito constitucional quilombola.

A nova regulamentação do processo de titulação é delimitada pela noção de que o território quilombola deve ser regularizado seguindo parâmetros que

permitam a subsistência e a conservação do modo de vida tradicional da comunidade. Ou seja, quesitos como o tamanho do terreno devem ser levados em consideração, já que dentre as finalidades do decreto está a preservação da cultura tradicional e, para tal, é necessário que o terreno seja grande o suficiente para permitir práticas como a agricultura extrativista. Este entendimento se opõe ao colocado pelo Decreto Federal nº 3.912/2001, que defendia um marco temporal na demarcação do território; agora, esta demarcação é compreendida segundo informações sobre os “limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas” (BRASIL, 2003, art. 7).

Ao associar a identidade quilombola às suas relações territoriais específicas e ao determinar a obrigatoriedade do estado na proteção do modo de vida tradicional quilombola, o Decreto 4887/2003 marca a finalidade de se garantir um território quilombola com proporções condizentes a suas práticas agrícolas. Ademais, conceitua o termo “remanescentes de quilombo” como se segue:

Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (BRASIL, 2003)

Desta forma, ao utilizar o termo “relações territoriais específicas”, o Decreto demarca a relação das comunidades quilombola com o território como um dos símbolos da sua identidade. Portanto, pela primeira vez, é explicitada na legislação brasileira a finalidade de resguardar o território quilombola como forma de preservação cultural, segundo exposto no artigo 68 do ADCT e nos artigos 215 e 216. Esta definição também contribui na ressignificação do termo “remanescente de quilombo”.

4.3 Os desdobramentos do Decreto Federal nº 4887/2003 e seus impactos

A publicação do Decreto Federal nº 4887/2003 ressignificou a política quilombola no país, implicando em mudanças na interpretação jurídica do direito ao território, na relação da administração pública local com as comunidades em seu entorno e na percepção das próprias comunidades sobre sua definição identitária. Nesse sentido, é importante apontar que apesar do Decreto ter sido publicado com o intuito de regulamentar o artigo 68 do ADCT, seus impactos vão além da

regularização do território, sendo considerado um importante instrumento da política quilombola até a instituição do Programa Brasil Quilombola pelo Decreto Federal nº 6261/2007 (COSTA, 2017).

Um dos fatores que colaborou para este impacto foi a alteração feita pelo Decreto Federal nº 4887/2003 na interpretação constitucional feita pelo Decreto Federal nº 3912/2001 e a consequente revogação do marco temporal condicionado por ele à emissão dos títulos de posse coletiva. A relevância dessas alterações é evidenciada pelo número de títulos emitidos durante a vigência de cada decreto. Enquanto após a publicação do Decreto nº 3.912/2001 nenhum título foi emitido pelo governo federal, durante os primeiro quinze anos de vigência do Decreto nº 4887/2003 trinta e três títulos foram emitidos. Em comparação durante os quinze anos anteriores, desde o reconhecimento do papel do Estado na emissão de títulos coletivos às comunidades tradicionais pela CF/88, o governo federal tinha emitido oito títulos de posse coletiva da terra às comunidades quilombola (CPISP, 2021).

Segundo a entrevistada A, a ampliação dos mecanismos de titulação provocou resposta dos setores políticos aliados aos grandes produtores agrícolas que alegavam a inconstitucionalidade do Decreto. Consequentemente, foi ajuizado por parte do Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM), o ADI 3239/2003 alegando inconstitucionalidade do Decreto 4887/2003. A ação de inconstitucionalidade foi proposta sob a arguição de que a Constituição não pode ser regulamentada por decreto, sendo necessário uma Lei Federal para que o ato seja válido. Para Solazzi e Wolkmer (2016) o “ADI 3239/2003 (tinha a) intenção de colocar fim imediato a qualquer demanda de reconhecimento étnico afro-brasileiro emergente” (SOLAZZI; WOLKMER, 2016, p. 37).

A refutação do argumento de inconstitucionalidade foi feita por organizações sociais e associações quilombolas que defenderam que o artigo disposto no ADCT é de aplicação imediata considerando seu caráter de preservação dos direitos fundamentais. O julgamento da ação pelo STF durou quinze anos e mobilizou uma série de atores relacionados às pautas da regularização fundiária e das comunidades tradicionais. No final deste processo quatro ministros votaram o ADI 3239 como improcedente, validando a constitucionalidade do Decreto nº 4887/2003.

O entrevistado C foi um dos representantes quilombola que participou da arguição no STF e relata que, dentre as discussões conduzidas, foi necessário

argumentar acerca da existência e da formação de quilombos modernos, argumentando que teses como a do Marco Temporal são incompatíveis com a realidade quilombola. A entrevistada A também acompanhou o longo julgamento da ação e argumenta que

Durante as discussões do ADI 3239 havia por parte dos ruralistas uma discussão do que eles chamavam de “a invenção quilombola”. Eles falavam que os quilombolas tinham sido inventados na Constituição, até chamavam de pirataria quilombola (ENTREVISTADA A).

Além do relato sobre os violentos termos usados para desqualificar as comunidades, a entrevistada A explica que a extensão do processo trouxe ganhos e lesões ao movimento de defesa aos direitos quilombola. Em um primeiro momento, a duração do processo representou um alto custo econômico e causou grave desgaste psicológico para as comunidades, que se organizavam para viajar a Brasília todas as vezes que a pauta era colocada em votação (muitas vezes realizando estas viagens em vão, pois quando chegavam no Distrito Federal recebiam a notícia que a votação teria sido adiada). Contudo, estas viagens motivaram os primeiros encontros entre quilombos de diferentes regiões do país e o prolongado processo de julgamento, marcado por pedidos de vistas por parte dos ministros, o que colaborou com a expansão dos debates relativos às comunidades quilombola.

Foi uma hora de uma exaustão muito grande para nós, porque [o processo] foi de 2003 a 2018; então foram praticamente 15 anos que nós ficamos nessa defesa. Mas foi um processo muito importante porque quando começou, em 2003, o principal argumento dos antagonistas quilombolas, da bancada ruralista, das mineradoras, foi dizer que esses grupos não existiam; que tinha sido inventado. E esse processo de ter que ir a Brasília (...) foi muito importante. Porque os antagonistas começaram a ver os atores; eles começaram a ver negros, negras quilombolas, as comunidades rurais; então esses 15 anos foram muito pedagógicos (ENTREVISTADA A).

Ainda, sobre os impactos auferidos pelo Decreto nº 48887/2003, este foi responsável por ampliar o olhar da Administração Pública para as questões relacionadas às comunidades quilombolas. Como referido anteriormente, até a positivação dos primeiros direitos quilombolas, com a promulgação da CF/88, o olhar sobre estas comunidades era extremamente regionalizado, a pauta não era tratada como uma questão nacional, mas interpretada como focos isolados do que “restou” do movimento de resistência à escravidão (SOLAZZI; WOLKMER, 2016).

Em estados como o Maranhão e Pará, em que o movimento político quilombola já estava mais organizado, já existiam isoladas políticas voltadas para a atenção dessas comunidades (GOMES, 2009). Contudo, em outras regiões, como Minas Gerais, este isolamento político contribuiu fortemente para invisibilização das pautas das comunidades, bem como impossibilitava as possibilidades de articulação entre elas, já que estas desconheciam a existência de outras comunidades com demandas e características semelhantes (COSTA, 2017).

Sendo assim, da mesma forma que a promulgação da Constituição inicia o processo de rompimento desta regionalização ao tornar a pauta quilombola uma questão política de nível nacional, o Decreto nº 48887/2003 foi responsável pela ampliação deste processo. Diversos foram os fatores que contribuíram para que o Decreto cumprisse com este papel: o primeiro advém das adaptações feitas pela Administração Pública estadual visando a recepção das medidas definidas pelo decreto.

O entrevistado D traz que no caso de Minas Gerais a política de Promoção de Igualdade Racial só é instituída em 2003 e foi uma resposta direta ao movimento iniciado pela aprovação do Decreto nº 48887/2003. A entrevistada B coloca que, após a publicação desse Decreto, o Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva (Cedefes) procura o Governo Federal para discutir a pauta da insegurança alimentar nas comunidades quilombola. Em resposta, o governo procura o conselho nacional de segurança alimentar e nutricional (Consea), que inicia uma movimentação acionando instituições públicas, por exemplo o IDENE - Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais, para levantar a situação das comunidades quilombola em Minas Gerais.

O marco inicial da política quilombola em Minas Gerais é 2003, quando o presidente do Consea inicia uma discussão sobre segurança alimentar e a coisa acontece junto com o *Cidadão Nota 10* (que era a política de educação de jovens adultos), isso junto com o pessoal do Cedefes. Então foi um arranjo de forças que criou essa rede e que começou a fazer essas primeiras discussões. Foi a partir dessas discussões que iniciou aqui em Minas Gerais um olhar mais atento para as comunidades quilombolas, então 2003 é o marco desse trabalho em rede que envolveu Sedese, o Cedefes, a UEMG, o IDENE e a Seapa (ENTREVISTADO D).

Ambos os entrevistados B e D explicam que esta movimentação desencadeia um processo de formação e conscientização dos servidores públicos estaduais. Segundo relatado pelos os entrevistados, até então, muito destes

técnicos desconheciam o volume de comunidades quilombola em Minas e entendiam que os casos existentes eram questões isoladas que deveriam ser tratadas pela Administração local.

Na época, a gente nem sabia onde tinha comunidade quilombola. Nessa época ninguém sabia, ninguém tinha escrito. A gente sabia que tinha um decreto, né? E aí nesse processo a gente pediu apoio ao sindicato de trabalhadores rurais do Cedefes, que é vinculado a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (Fetaemg). Então, a gente fez um questionário de cinco perguntas para eles. A gente perguntava se o sindicato conhecia uma comunidade formada predominantemente por negros e que tivesse laços de família. Então a gente pegou o conceito e pediu para eles identificarem pra gente. Nós tivemos retorno de mais de 500 questionários, foi surpreendente. E aí isso aí foi ao longo do ano de 2003 (ENTREVISTADA B).

O segundo fator que contribuiu para o rompimento desta percepção regionalista foi o próprio julgamento do ADI 3239. Já que este, como mencionado anteriormente, influenciou na ampliação do debate político em torno dos direitos quilombolas, promovendo a maior articulação entre atores ligados a estes direitos.

O terceiro fato advém desta ampliação do debate político, que influenciou também na percepção das próprias comunidades quilombolas sobre o entendimento de seus marcos identitários e de seus direitos enquanto comunidade tradicional. Em relato dado pela entrevistada B, ela explica que parte do trabalho realizado durante a construção deste levantamento feito em conjunto entre Sedese, Cedefes, UEMG, IDENE, Seapa e Consea era o de divulgar as políticas públicas que atendiam a essas comunidades.

E aí o governo, fez essa parceria com o Cedefes para a gente ir visitar as comunidades e levar informação sobre os direitos delas, sobre o que era o decreto e que o caracterizava uma comunidade quilombola. Combinamos também de fazer um levantamento da situação das comunidades para a gente ver qual era o problema para poder desenvolver a política pública tal como mandava a lei. (ENTREVISTADA B)

Ambas as entrevistadas A e B explicam que as comunidades mantinham seus marcos culturais e preservavam suas relações tradicionais, contudo não necessariamente se reconheciam sob o nome “quilombola”. Como apresentado na introdução desta pesquisa, muitas vezes essas comunidades são conhecidas por outros termos. Contudo, a questão semântica não altera a realidade das identidades destes grupos. Portanto, como discutido pela entrevistada B, parte do trabalho desenvolvido com as comunidades no início dos anos 2000, após a aprovação do

Decreto, era justamente o incentivo a este processo de conscientização e autorreconhecimento.

Dessa forma, o governo estadual implementa, como parte das políticas voltadas para os povos tradicionais quilombola, a realização de encontros estaduais. Segundo o entrevistado D, estes encontros buscavam ampliar o vínculo entre as comunidades, gerar espaços de conscientização, criar mecanismos de proteção e divulgação cultural e por fim promover a construção do conhecimento. Relato dado pela coordenadora executiva da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidade Rurais Quilombola (CONAQ), atesta o impacto destes encontros no processo de reconhecimento das comunidades.

Em 2003 conhecemos uma historiadora da UFMG que veio conhecer a comunidade e que convidou a Fundação Palmares para conhecer e entender a nossa situação. A partir deste encontro começamos a ter um pouco mais de força. Em 2005, no Encontro Estadual das Comunidade Quilombola de Minas Gerais, a gente conheceu outros povos, porque até então achávamos que éramos só nós. Na época, eu falei com a minha mãe “olha que tanto de gente igual a nós”. A partir daí criamos a comissão e começamos a rodar o estado, conhecer as comunidades, buscar força e fundar essa federação. Buscando ter união, ter mais força na luta pelas políticas públicas para as comunidades (ANDRADE, 2021).

4.4 Os marcos regulatórios subsequentes ao Decreto 4887/2003

No ano anterior à publicação do Decreto Federal nº 4887/2003, o Brasil torna-se signatário da Convenção 169 da OIT, internalizando a convenção no ano seguinte em julho de 2003. A Convenção trata da autonomia dos povos indígenas e tribais, sendo que no Brasil estas caracterizações se adequam aos povos originários e às comunidades tradicionais. Além disso, a lei busca a garantia da manutenção do direito ao território destes grupos, marcando uma ruptura com o sistema legal nacional e internacional que, até então, majoritariamente, tinha um olhar integracionista sobre os povos tradicionais, ou seja, almejava integrar a cultura indígena à cultura dominante (FERNANDES, 2014). Após o julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.434 pelo STF, a norma (assim como outras normativas internacionais que regem os Direitos Humanos) foi hierarquicamente posicionada acima da lei ordinária e abaixo da Constituição Federal (COSTA, 2017).

A adesão à Convenção, adotada internacionalmente na 76ª Conferência Internacional do Trabalho em 1989, representa um importante marco na garantia dos

direitos dos povos tradicionais (COSTA, 2017). Como discutido no terceiro capítulo, Baldi (2014) dispõe que a internalização da normativa é um dos fatores que aproxima o Brasil do movimento neoconstitucionalista latino americano.

A Convenção 169 traz dois elementos essenciais à legislação brasileira em relação ao direito das comunidades tradicionais. O primeiro dispõe da proteção do território enquanto elemento de valor cultural e espiritual para as comunidades.

Art. 13. Na aplicação das disposições desta Parte da Convenção, os governos respeitarão a importância especial para as culturas e valores espirituais dos povos interessados, sua relação com as terras ou territórios, ou ambos, conforme o caso, que ocupam ou usam para outros fins e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação (BRASIL, 2003)

O segundo elemento é referente à caracterização e identificação dos povos tradicionais, que segundo a OIT, deve seguir o direito à autodeterminação. Neste sentido, a legislação institui que esta identificação seja feita de forma autônoma através de consulta livre prévia e informada. Para tal, a convenção prevê que “todo o processo de titulação, bem como demais ações ou empreendimentos que gerem impactos às comunidades tradicionais devem ser precedidos de consulta livre prévia e informada de seus membros” (COSTA, 2016, p. 37). Esta determinação tem impactos além do processo de titulação, mas também durante o processo de certificação que será conduzido pela Fundação Cultural Palmares.

Ademais, deve-se acrescentar que, além das normas que regulamentam o direito fundiário, o Brasil regularizou outros importantes aspectos do direito quilombola a partir da promulgação da CF/ 88. Dentre estes destaca-se o Decreto Federal nº 6261/2007, que instituiu o programa Brasil Quilombola, importante política implementada em 2007 que visava integralizar as políticas públicas de atenção aos povos e comunidades quilombola (BRASIL, 2013). O programa foi essencial na ampliação do acesso das comunidades tradicionais ao Estado colaborando com o acesso ao direito ao território, a redução da pobreza, o combate à fome e outros importantes aspectos da promoção da justiça social para as comunidades quilombola (MACHADO, 2016; TEIXEIRA; SAMPAIO, 2018). Em 2019, o Governo Bolsonaro cortou os repasses orçamentários à política e apesar de não formalmente encerrado inviabilizou a sua continuidade (ROCHA, 2020).

Por fim, o Decreto Federal nº 4887/2003 estabelece que a competência da titulação é concorrente aos estados, municípios e ao Distrito Federal. Desta

forma, é permitido aos entes federativos que estes conduzam processos de titulação em seus territórios de maneira autônoma. Entretanto, para que esta titulação seja efetuada, é necessário que os governos locais publiquem leis que regulamentem os processos de titulação. Estes dispositivos legais que comportam a competência concorrente entre os entes no processo de titulação são de suma importância, já que de acordo com dados disponibilizados pelo CPISP, enquanto a união titulou 40 terras quilombolas, entre 1988 e 2021 os estados titularam 167 (CPISP, 2021).

Para Costa (2016), é fundamental que os estados, na condução dos processos de titulação, sejam resguardados por marcos normativos próprios. A autora utiliza o exemplo do estado do Pará, que proporcionalmente é o estado brasileiro que mais emitiu títulos de posse coletiva da terra para comunidades quilombola. Costa (2016) argumenta que a publicação do Decreto Estadual n.º 3.572/1999 há mais de vinte anos é um dos fatores que contribui na maior eficiência do estado na emissão de títulos de posse coletiva da terra.

No caso de Minas Gerais, em 2017 foi publicado o Decreto Estadual 47289/2017 que regulamenta a Lei nº 21.147/2014, que instituiu a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2014). Apesar da Lei nº 21.147/2014 positivar o direito à posse dos territórios das comunidades tradicionais, é somente no decreto publicado três anos depois que é estabelecido o procedimento para a efetivação deste direito. Contudo, desde a publicação do decreto, o governo estadual ainda não titulou nenhuma terra quilombola (CPISP, 2021).

A tabela abaixo indica as principais normas, algumas das quais detalhadas neste capítulo, vigentes que regulamentam o Processo de titulação de terras quilombola no Brasil e em Minas Gerais.

Quadro 2: Principais Normas vigente que regulamentam o processo de titulação no Brasil e em Minas Gerais

Legislação Federal	
Norma	Ementa/ texto legal
Constituição Federal de 1988 Artigo 68 do Ato das Disposições Transitórias	Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes

	os títulos respectivos
Constituição Federal de 1988 Artigo 215	Atribui ao Estado a reponsabilidade de protegeras manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional
Constituição Federal de 1988 Artigo 216	Define o modo de viver quilombola como patrimônio cultural brasileiro
Decreto n.º 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.
Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004	Promulga a Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais.
Portaria FCP n.º 98, de 26 de novembro de 2007	Institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares para efeito do regulamento que dispõe o Decreto nº 4.887/03.
Instrução Normativa n.º 57, de 20 de outubro de 2009	Regulamenta o 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.

Norma de Execução Conjunta n.º 3, de 21 de junho de 2010	Estabelece procedimentos administrativos e técnicos para a edição de decreto declaratório de interesse social das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos e para a desintrusão de ocupantes não quilombolas inseridos nos perímetros objeto do decreto, visando à regularização de territórios quilombolas.
Portaria nº 397, de 24 de julho de 2014	Instaura a Mesa Nacional de Acompanhamento da Política de Regularização Fundiária Quilombola, com a finalidade de fortalecer a interlocução entre os órgãos governamentais e a sociedade civil.
Legislação Estadual – Minas Gerais	
Norma	Ementa
Lei Estadual n.º 21.147, de 14 de janeiro de 2014	Institui a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais
Decreto Estadual 47289/2017	Regulamenta a Lei nº 21.147, de 14 de janeiro de 2014, que institui a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais.

Fonte: Elaboração Própria

5 PANORAMA DA TITULAÇÃO DO TERRITÓRIO QUILOMBOLA

O atual capítulo pretende discutir os resultados da posituação das normas observadas na seção anterior e apresentar o atual panorama da titulação de terras quilombolas no Brasil e em Minas Gerais. Para tanto, serão apresentadas análises dos relatos colhidos nas entrevistas e dados, como número de certificações e títulos emitidos, bem como valores orçamentários disponibilizados. Com o intuito de colaborar com o melhor entendimento sobre o panorama no estado de Minas Gerais, o capítulo primeiro apresenta a conjuntura da titulação no país a fim de que quando os dados mineiros forem discutidos seja possível realizar comparações entre o processo no âmbito estadual e federal.

5.1 A titulação de terras quilombolas no Brasil

Apesar do reconhecimento do direito constitucional das populações quilombolas à posse coletiva da terra o Estado brasileiro ainda tem dificuldades de efetivar este direito. A forma como o processo de titulação é estruturada contribui fortemente para esta baixa efetividade (COSTA, 2016). Segundo relatado pela entrevistada B a expectativa é que do início do processo de certificação até a emissão do título a comunidade aguarde anos até que o processo seja concluído.

Costa (2016) argumenta que essa demora é decorrência da longa burocracia associada ao processo colocando que:

A grande inviabilidade da titulação são os procedimentos do processo previstos pelo Decreto nº 4.887/2003, cabe ressaltar se tratar de um entrave legal, pois seria injusto deixar de reconhecer a capacidade técnica dos servidores desta instituição [Incra]. (COSTA, 2016, p. 35)

O processo regimentado pelo Decreto nº 4.887/2003 segue no mínimo oito etapas, sendo que todas atendem ao princípio de autodeterminação delimitado pela convenção 169 da OIT e, portanto, são realizadas com base em consultas livres e informadas as comunidades, saber: (a) Abertura do processo nas Superintendências do Incra nos estados; (b) Apresentação de Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescente de Comunidade de Quilombos emitida pela Fundação Cultural Palmares⁶; (c) Produção, análise e aprovação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID); (d) Consulta a órgãos e entidades

⁶ A abertura do processo de titulação é vinculada a apresentação da Certidão emitida pela Fundação Cultural Palmares, destaca-se que não há prazo definido para emissão da certidão.

públicas se o território da comunidade se sobrepõe a uma área administrada pelos órgãos; (e) Publicação do RTID no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federativa; (f) Período para contestação ao RTID em que a Superintendência regional do Incra notifica ocupante de terras que se sobrepõem ao território quilombola; (g) Julgamento das possíveis contestações; (h) Período de recurso do julgamento das contestações; (i) Publicação de portaria do presidente do Incra declarando os limites do território quilombola; (j) Processo de resolução de possíveis conflitos territoriais; (k) Delimitação física do território; (l) Outorga e registro do título em cartório.

A duração das etapas especificadas acima varia segundo a possibilidade de conflito em relação ao território demarcado para as comunidades. Durante o processo de titulação pode ser identificado que o terreiro da comunidade ocupa parte de terreno particular, terras devolutas, unidades de preservação ambientais, terras mantidas por entidades públicas. Estes conflitos são frequentes e aumentam a duração e o custo do processo. Ademais, no caso da etapa b – a emissão do RTID, mesmo em situações menos complexas em que não haja conflitos territoriais, sua elaboração é de extrema complexidade o que aumenta o custo e o tempo do processo como um todo.

Por se tratar de procedimento técnico de alta complexidade que envolve profissionais de diversas áreas, a elaboração deste relatório é de alto custo e demora tempo considerável para ficar pronto, o que prejudica no tempo de conclusão do procedimento. (COSTA, 2016, p. 33).

A extensão do processo é extremamente maléfica as comunidades já que, devido a própria natureza dos conflitos agrários quanto mais prolongado for a ação maior a possibilidade de que as relações sejam desgastadas. Como argumentado por Costa (2016) “Por serem muitas as comunidades que se situam em locais de conflito agrário, a certificação pode ser vista como a declaração de uma guerra com os fazendeiros locais” (COSTA, 2016, p. 32). A autora acrescenta que

Durante esse período [processo de titulação], é frequente verificarmos causas de conflitos agrários envolvendo essas comunidades. Devemos considerar cada comunidade quilombola em sua trajetória própria com sua construção histórica, mas é comum que os membros da comunidade quilombola ao longo do tempo prestavam serviços à família do grande proprietário rural, que detém o poder político e econômico local, seja na condição de escravo, agregado ou empregado. Faz-se óbvio que quando este quilombo constituiu legalmente sua organização social e pleiteia o direito de

reconhecimento de seu território (o qual o fazendeiro acredita ser de sua propriedade, muitas vezes possuindo título desta terra) isso irá ocasionar de forma majoritária um conflito agrário. Este conflito costuma envolver ameaças, agressões e em casos extremos homicídio (COSTA, 2016, p. 36).

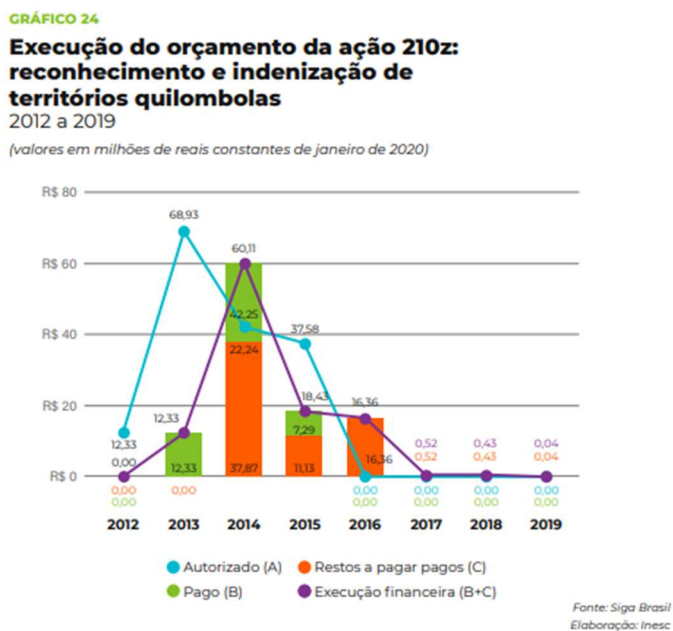
Nesse sentido, a ampliação da duração do processo implica na expansão da vulnerabilidade das comunidades frente possíveis atos de violência por pessoas com interesses contrários à titulação. Ademias, outro vício causado pela excessiva burocracia durante a ação de titulação é o aumento do custo do processo. Tem-se, por exemplo o alto valor dos diagnósticos que integram o RTID.

(...) compõe o RTID um relatório antropológico, esta peça tem custo médio de elaboração de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), assim, por ano, se realizam um número irrisório de estudos antropológicos devido à ausência de recursos. (COSTA, 2016, p. 35).

Além do custo do RTID e da emissão de outros documentos o processo de titulação também tem consideráveis despesas ligadas a resolução dos possíveis conflitos territoriais. A entrevistada B relata que muitas vezes estes conflitos implicam no pagamento de processos de desapropriação ou na seção de terras públicas, quando o terreno se sobrepõe a espaços que formalmente eram considerados posses do Estado.

Conforme exposto, percebe-se a necessidade de alocação de recursos para viabilizar o processo de titulação. Contudo, a partir de 2016 o orçamento do Incra passou a ser substancialmente reduzido impactando consideravelmente nos recursos disponibilizados para a política de regularização fundiária de terras quilombola (ROCHA, 2020). Segundo relatório elaborado pelo Inesc o orçamento da Ação 210z que financia a política de titulação de terras quilombola teve as despesas autorizadas zeradas a partir de 2016 e a ação não recebeu mais nenhum recurso orçamentário a partir de 2018.

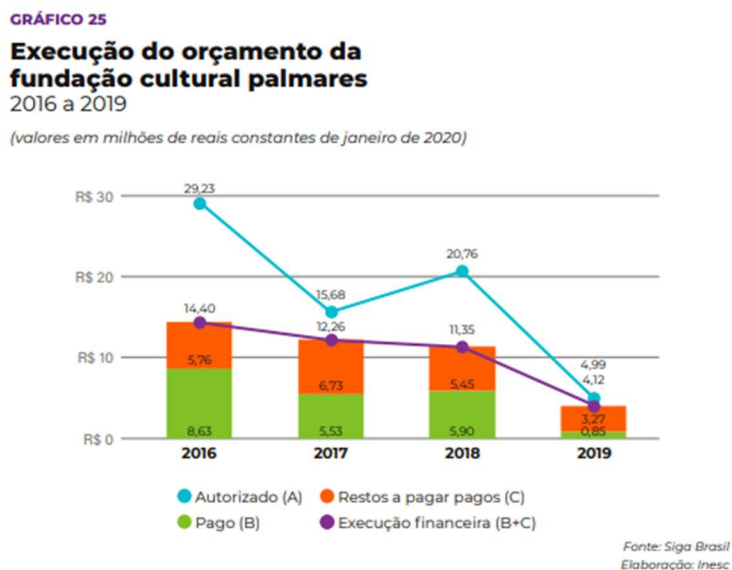
Figura 1: Execução do orçamento da ação 210z



Fonte: Rocha (2020)

O mesmo relatório traz que o orçamento de instituições ligadas ao processo de titulação também foi consideravelmente comprimido. As despesas autorizadas da FCP (responsável pela etapa inicial do processo de titulação, a certificação das comunidades) foram reduzidas em R\$ 25,11 milhões entre 2016 e 2019 conforme observado no gráfico abaixo que apresenta a série histórica orçamentaria da Fundação Palmares entre 2016 e 2019.

Figura 2: Execução orçamentária da Fundação Cultural Palmares



Fonte: Rocha (2020)

Estes dados revelam o processo de sucateamento da política de titulação. Indicando o pequeno interesse político demonstrado pelos últimos governos em investir na preservação do direito quilombola. Ademais, observando que até 2021 o Incra tinha 1.779 processos de titulação abertos (CPISP, 2021) coloca-se a necessidade de que estas diretrizes orçamentárias sejam revistas para possibilitar o atendimento das demandas já formalizadas junto a instituição. Conforme argumentado por Costa (2016) “acerca da efetivação desses direitos [ao reconhecimento da posse do território] é importante o investimento em termos de vontade política” (COSTA, 2016, p. 38).

Observando os dados orçamentários, é importante resgatar o contingente populacional que as políticas de titulação de terras quilombolas atende, ou deixa de atender, já que esta análise permite o melhor entendimento da gravidade do processo de sucateamento da política. Ademais, estes dados colaboram com a percepção de o quão sensível a política de titulação é quando comparado o número de terras tituladas, o número de comunidade em processo de titulação e o número de comunidades identificadas.

Para tal, a pesquisa utilizou dados relativos ao número de comunidades quilombolas no país, número de terras e localidade quilombolas até 2019, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE⁷) e o número de certificações e títulos emitidos até 2021 disponibilizados pela CPISP.

⁷ "(...) o IBGE realiza o mapeamento das localidades indígenas e quilombolas, a partir de quatro pressupostos fundamentais: 1. Adoção dos limites dos territórios oficialmente delimitados pelos órgãos responsáveis; 2. Identificação de agrupamentos de domicílios ocupados por indígenas e quilombolas, considerando-se o princípio da autoidentificação; 3. Identificação de outras localidades que não atendam aos critérios anteriores, mas que sejam ocupados por indígenas ou quilombolas; 4. Consulta livre, prévia e esclarecida aos representantes dos indígenas e quilombolas em todas as etapas do processo". (IBGE, 2020: 5-6).

Assim, as fontes para a coleta dos dados englobaram:

1. Território quilombola oficialmente delimitado:

Nos termos do Decreto n. 4.887, de 2003; com o artigo 68º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, e os dados acerca da regularização dos territórios quilombolas fornecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, cujo arquivo vetorial, disponibilizado em Acervo Fundiário com versão de março de 2019, foi a referência para a construção da Base Territorial do Censo Demográfico 2020. Alguns órgãos estaduais de terras também titularam áreas em favor dos quilombolas e não constavam na base do INCRA, mas também foram utilizados; nesses casos, os seus arquivos vetoriais foram considerados. Foram considerados Territórios Quilombolas oficialmente delimitados aqueles que estejam nos seguintes estágios administrativos: RTID, portaria, decreto ou titulado.

2. Agrupamento quilombola:

Os resultados do levantamento foram os seguintes: (i) o IBGE (2020) contabiliza 1672 municípios com localidades quilombolas no país; havendo: 404 territórios quilombolas oficialmente delimitados, 2308 agrupamentos, 3260 localidades (outras), totalizando 5972 comunidades; (ii) a CPISP (2021) registrou 1759 terras quilombolas em processo de regularização e 212 terras tituladas. Dentre estes dados destaca-se que em quase 1/3 dos municípios brasileiros existe pelo menos uma localidade quilombola, e que a proporção de comunidades quilombola em relação a quantidade de terras tituladas é consideravelmente pequena.

5.2 A titulação de terras quilombolas em Minas Gerais

Conforme observado na seção acima o processo de titulação de terras quilombola no Brasil está extremamente debilitado, havendo baixa emissão de títulos, e pequenos recursos orçamentários que viabilizam a expansão da política e a reversão deste quadro. Além disso, o complexo e burocrático desenho do processo de titulação amplia as dificuldades na emissão de títulos por parte do governo federal. Em resposta a este quadro e atendendo demandas colocadas pelos

"Conjunto de 15 ou mais indivíduos quilombolas em uma ou mais moradias contíguas espacialmente, que estabelecem vínculos familiares ou comunitários e pertencentes a Comunidades Remanescentes de Quilombos (CRQs), ou simplesmente Comunidades Quilombolas (...), nos termos do Decreto n. 4.887, de 2003. Tal caracterização é atestada por autodefinição da própria comunidade, que solicita à Fundação Cultural Palmares a sua certificação. Os agrupamentos quilombolas atualmente cadastrados na Base Territorial do IBGE foram identificados a partir de: 1. Informações georreferenciadas de localidades, coletadas por censos e pesquisas anteriores, principalmente o Censo Agro 2017; 2. Bases de dados de órgãos governamentais; 3. Outros registros administrativos disponíveis; 4. Listagens e cadastros de organizações da sociedade civil; 5. Trabalhos de campo realizados pelas equipes do IBGE. Os agrupamentos quilombolas são nomeados pelas comunidades locais de diversas formas, incluindo "comunidades negras rurais", "terras de preto", "terras de santo", "mocambo" etc".

3. Localidades quilombolas não definidas em setores censitários:

"A diversidade de arranjos espaciais relacionados à multiplicidade de formas de organização social e de identificação étnico-racial e cultural é um desafio para a produção de Estatísticas Oficiais e para a análise territorial. Esse contexto implica expressiva variedade de recortes territoriais que, por serem incompatíveis com os setores censitários, não puderam ser setorizados. Por isso, são identificadas também localidades em que, embora não seja identificada a ocupação contígua de domicílios por quilombolas, a presença destes povos é verificada em outras conformações territoriais. Essas localidades podem contemplar: a) Agrupamentos de indivíduos autodeclarados quilombolas cujos domicílios apresentem distâncias significativas entre si, superando o critério dos 50 metros de contiguidade; Trechos das terras e dos agrupamentos quilombolas que porventura não possam ser definidos como setores censitários, de acordo com os critérios do IBGE; b) Entorno das terras e agrupamentos quilombolas, onde residem de forma dispersa; c) Áreas de provável existência de indivíduos quilombolas, de acordo com bancos de dados e registros administrativos produzidos por outros órgãos e organizações da sociedade civil.

movimentos de defesa das comunidades tradicionais (GOMES, 2009) os governos estaduais iniciaram a partir da década de noventa um processo regularização fundiária do território das comunidades quilombola local, observando que o Decreto Federal nº 4887/2003 dispõe que a competência pela titulação é concorrente entre os entes federativos. Dessa forma, os seguintes estados “São Paulo, Pará, Piauí, Maranhão e Rio Grande do Norte⁸ já possuem procedimentos estaduais próprios e processo simplificado, destinando recursos próprios para a execução desta política” (COSTA, 2016, p. 30).

Seguindo o movimento realizado por estes estados o governo mineiro regularizou sua política de titulação de terras quilombolas através da publicação do Decreto Estadual 47289/2017. Este regularizou a Lei Estadual nº 21.147/2014 que estabeleceu o processo de titulação do território quilombola como um dos elementos da política de desenvolvimento sustentável das comunidades tradicionais (MINAS GERAIS, 2014). Dessa forma a Lei nº 21.147/2014 atribuiu ao governo estadual, em concorrência com o governo federal, a responsabilização pelo processo de titulação de terras quilombola em Minas Gerais e o Decreto Estadual 47289/2017, publicado três anos depois, determinou os passos e procedimentos a serem adotados pelo poder executivo mineiro na condução deste processo.

Contudo, apesar de Minas Gerais ter regulado o processo de titulação, semelhante ao que foi feito pelos outros entes federativos, a Administração Pública mineira não publicou o título de posse coletiva de nenhuma comunidade quilombola desde a publicação do Decreto. Dessa forma, entende-se que somente a regularização da política não foi suficiente, sendo que segundo relatado pelo entrevistado D, falta ao estado investimentos políticos e financeiros que possibilitem a aplicação da política determinada na Lei. Como colocado pelo entrevistado “houve um avanço na questão da legalidade, porém há um distanciamento enorme, um abismo enorme entre a legislação e a ação” (ENTREVISTADO D). Além disso, apesar de Minas Gerais ter avançado nos aspectos legais e se aproximado da política praticada pelas outras unidades federativas este avanço, em comparação com outros estados como o Pará, ainda é muito recente.

Observa-se também que segundo registro publicado pelo IBGE (2020), em 2019 Minas Gerais tinha 420 municípios com localidades quilombolas

⁸ Destaca-se que estes dados são referentes ao ano de 2016.

contabilizados, ou seja, quase metade dos municípios mineiros abrigam pelo menos uma comunidade tradicional. Ademais, segundo dados disponibilizados pela CPISP (2021) o estado teve, em 2021, 249 comunidades com processo de titulação abertos, sendo o terceiro estado com mais comunidades buscando a obtenção do título de posse coletiva. Entretanto, apesar do significativo número de comunidades o estado é uma das seis unidades federativas do país que não possui nenhuma comunidade titulada. Conclui-se, então, que o estado apresenta uma debilitada resposta a demanda das comunidades mineiras.

Atualmente a competência pela regularização do território quilombola é atribuída à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais (SEAPA -MG). Dentro da estrutura administrativa da Seapa a Subsecretaria de Assuntos Fundiários é a responsável pelo assunto. Conforme explicado pelo entrevistado Dsd a Subsecretaria trabalha diretamente com a questão do território, da titulação de terras coletivas, o que abarca comunidades quilombola. Contudo, conforme demonstrado a titulação do território quilombola em Minas Gerais na prática é inviabilizada.

Durante a pesquisa foi identificado os seguintes fatores para explicar a inviabilização da titulação no estado: (i) em comparação com outros estados brasileiros, com o processo de titulação mais avançado, as comunidades quilombola mineiras estavam menos organizadas politicamente e tinham um reconhecimento identitário, e por conseguinte, um conhecimento sobre os seus direitos mais fragilizados; (ii) a força política que os antagonistas das comunidades quilombola tem no estado; (iii) a demora na promulgação de decreto que regulamente a política de titulação no estado (o Decreto estadual só foi publicado em 2017). Quanto ao primeiro fator a entrevistada A explica:

não é diminuído a força desta comunidade, pelo contrário é reconhecendo o seu poder de enfrentamento ao poder político dos latifundiários e das mineradoras, mas em comparação com as comunidades do Maranhão as comunidades mineiras eram [no início dos anos 2000 quando foi promulgado o Decreto Federal 4.887/2003] menos empoderadas. (ENTREVISTADA A).

Reforçando o entendimento do segundo fator o Entrevistado C argumenta “o estado mineiro sempre foi parceiros dos brancos, inicialmente cedendo terras que eram ocupadas por quilombolas para instalação de colônias europeias no estado e atualmente negando a titulação as comunidades” (ENTREVISTADO C). Por fim,

quanto ao terceiro entendimento observa-se que o Estado brasileiro que mais titulou terras quilombolas, o Pará, publicou o Decreto que regulamentou o processo no âmbito estadual em 1999 (COSTA, 2017). Desta forma, Costa (2017) argumenta não só da necessidade de os entes federativos regularizarem seus próprios processos de titulação, mas também sobre o tempo necessário para que a Administração Pública se adapte para as novas normativas e possa progressivamente se assimilar as novas ferramentas de titulação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a discutir o acesso ao território pelas populações quilombolas no Brasil e em Minas Gerais abordando a baixa efetivação do direito real de propriedade. Para tanto, a pesquisa mobilizou conceitos do neoconstitucionalismo latino-americano e do Bem Viver examinando sua relação com os marcos legais brasileiros que abordam o direito quilombola ao território. Neste sentido, foi construída uma análise histórica destes marcos legais o que possibilitou a observação do embate entre os interesses dos antagonistas ao direito quilombola e das comunidades tradicionais. Ademais, foi discutido o atual panorama da titulação no Brasil e em Minas Gerais, sendo observado que apesar de todo país ter uma baixa titulação o estado mineiro possui um dos piores quadros, sendo o estado com mais localidade quilombola (IBGE, 2020) e um dos cinco estados que não tem nenhuma comunidade titulada.

Portanto, como apresentado ao longo da pesquisa, apesar da positivação do direito ao título de posse coletiva do território feita pela promulgação da Constituição Federal em 1988, na prática, as comunidades quilombola ainda não são efetivamente contempladas no resguardo do seu direito constitucional. A pequena quantidade de títulos emitidos somada à demora no processo de titulação são fatores que atestam a não efetivação deste direito. Assim como foi indicado na introdução, os dados quanto à demora no processo de titulação são preocupantes. Em 2017, a perspectiva era de que, considerando a demora na emissão de títulos e a quantidade de processos abertos no Incra para o reconhecimento da posse, o governo federal demoraria 605 anos para titular a posse destas comunidades quilombolas (CONAQ, 2017).

Desta forma, percebe-se que apesar dos avanços conquistados pelo movimento quilombola a política de titulação ainda apresenta sérios entraves na garantia do acesso ao direito constitucional das comunidades. Isto posto, pode-se listar alguns elementos que impossibilitam a viabilização de fato da política, a saber: (i) o pequeno orçamento destinado à política; (ii) processo de titulação longo, burocrático e caro; (iii) a política não é capilarizada o suficiente para que todas as comunidades a conheçam; (iv) a estrutura disponível para conduzir a política não é suficiente para atender à demanda.

Estes fatores, entretanto, não podem ser considerados acasos ou infortuno. O histórico de opressão, exclusão e violência coloca as comunidades quilombolas em uma posição de difícil acesso a vários dos instrumentos que visam a garantia destes direitos (GOMES, 2009). Ademais, não pode se ignorar que a estrutura racista que por anos impediu o acesso dos quilombos à justiça social ainda existe e está presente durante o processo de titulação (SOLAZZI; WOLKMER, 2016). Por fim, observa-se que o desigual acesso ao poder político e econômico também tem forte impacto na baixa efetivação do texto constitucional, já que exerce força na estrutura administrativa buscando impedir que a política de titulação seja estruturada e expandida segundo a real demanda das comunidades. Portanto, assim como foram citados elementos que impedem que a política de titulação alcance seus objetivos, é importante listar fatores que contribuem para que estes elementos não sejam enfrentados, como: disputas políticas marcadas por desigualdades de poder; racismo estrutural e institucional e pequeno interesse político demonstrado pelos governantes.

O levantamento e a análise dos elementos que inviabilizam a efetivação da política de titulação foi feito seguindo critério formais e sistemáticos de pesquisa, contudo durante o processo foram encontradas algumas limitações. Dentre estas deve-se mencionar a restrição de tempo para desenvolver mais estudos, o número de entrevistados que poderia ser expandido, o acesso a informações e dados ligados a titulação, considerando que a extinção de órgãos como a Sepir, reformas administrativas e a baixa transparência do atual governo em relação às políticas quilombola dificultaram o acesso à dados que alguns anos atrás eram disponibilizados em sites governamentais. Todas essas limitações impactam na análise do fenômeno estudado.

Nesse sentido, considerando as limitações apresentadas e a complexidade do estudo a pesquisa coloca-se a necessidade de futuras investigações para aprofundar alguns dos aspectos que o trabalho não abordou. Dentre estes a relação da política de titulação de terras quilombola com a política de demarcação de terras indígena, o enfraquecimento da política de direito a territorial e a judicialização como ferramenta de acesso ao título, a transversalidade da política de titulação e seu impacto no desenvolvimento regional.

Por fim, coloca-se a importância da elaboração de pesquisas ligadas ao direito quilombola no campo acadêmico da Administração Pública haja vista que a

literatura do tema nesta área é bastante escassa. Ademias, a própria fragilidade da Administração estadual em cumprir com o artigo 68 do ADCT e emitir os títulos de posse coletiva atestam para a necessidade de que este fenômeno seja estudado, compreendido e por fim corrigido. Sendo assim, espera-se que este estudo contribua com a produção de mais pesquisas voltadas ao tema, mas sobretudo contribua na movimentação pela ampliação do processo de titulação de terras quilombola em Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

Acosta, Alberto. 2016. **'O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos'**. Tradução de Tadeu Breda. São Paulo: Autonomia Literária. Elefante

ALCANTARA, Liliane Cristine Schlemmer; SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. Bem Viver: uma perspectiva (des)colonial das comunidades indígenas. **Rev. Rup.**, San Pedro de Montes de Oca , v. 7, n. 2, p. 1-31, Dec. 2017 . Disponível em: <http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2215-24662017000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 Nov. 2021. <http://dx.doi.org/10.22458/rr.v7i2.1831>.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Quilombos: sematologia face a novas identidades**. In: SMDDH; CCN (Org.). Frechal terra de preto: quilombo reconhecido como reserva extrativista. São Luís: MDDH/ CCN-PVN, 1996.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de ; SPRANDEL, Márcia Anita . **Palafitas do Jenipapo na Ilha de Marajó: a construção da terra, o uso comum das águas e o conflito..** Cadernos IPPUR/UFRJ , Rio de Janeiro: UFRJ, v. XVI, n.2, p. 9-55, 2002.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de . **Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais**. Anpur, Rio de Janeiro: ANPUR, p. 1-30, 2004.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de . **Quilombolas, Quebradeiras de Coco Babaçu, Indígenas, Ciganos, Faxinaleses e Ribeirinhos: movimentos sociais e a nova tradição**. Proposta (Rio de Janeiro) , Rio de Janeiro, v. 29, n.107/108, p. 25-38, 2006.

ARRUTI, José Maurício A. P. (2003), **"O quilombo conceitual: para uma sociologia do artigo 68 do ADCT"**. Texto para discussão, Projeto Egbé – Territórios Negros (Koinonia), Rio de Janeiro, Koinonia Ecumênica.

ARRUTI, José Maurício A. P. (2006), **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**. Bauru (SP), Edusc

BALDI, César Augusto. Do constitucionalismo moderno ao novo constitucionalismo latino-americano descolonizador. In: BELLO, Enzo (Org.) **Ensaio crítico sobre direitos humanos e constitucionalismo**. Caxias do Sul: Educs, 2012. p. 127-150.

BALDI, C. A. . **Del constitucionalismo moderno al nuevo constitucionalismo latinoamericano descolonizador**. Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales , v. 9, p. 51-72, 2013.

BEJARANO, Ana María; SEGURA, Renata. **Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región andina**. Colombia Internacional, n. 79, p. 19-48, sept./dic. 2013

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988

_____. Presidência da República. **Decreto-lei 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. Brasília, DF: Senado Federal, 2003a.

_____. Presidência da República. **Decreto-lei nº 4.883, de 20 de novembro de 2003**. Transfere a competência que menciona, referida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2003b.

_____. Presidência da República. **Decreto-lei nº 3.912, de 10 de setembro de 2001**. Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Brasília, DF: Senado Federal, 2001.

_____. Presidência da República. **Decreto-lei nº 6.872, de 04 de junho de 2009**. Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR, e institui o seu Comitê de Articulação e Monitoramento. Brasília, DF: Senado Federal, 2009.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória nº 1.911-11, de 26 de outubro de 1999**. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 1999a.

_____. Ministério da Cultura. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 447, de 02 de dezembro de 1999**. Delega competência à titular da Presidência da Fundação Cultural Palmares. Brasília, DF, 03 dez. 1999b.

_____. Ministério da Cultura. Fundação Cultural Palmares. **Portaria n.º 40, de 13 de julho 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 2000.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 3239/DF** – Distrito Federal. Relator: Ministro Cezar Peluso. 08 de fev. 2018.

BRITO, Débora. **Menos de 7% das áreas quilombolas no Brasil foram tituladas**. Agência Brasil, Brasília - DF, 29 maio 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-05/menos-de-7-das-areas-quilombolas-no-brasil-foram-tituladas>. Acesso em: 2 maio 2021.

CÂMARA, Rosana Hoffman. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. **Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia**, v. 6, n. 2, p. 179-191, 2013. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1983-82202013000200003. Acesso em: 27 out. 2021.

CONAQ, Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas. **CARTA art. 41**. Destinatário: Comissão Interamericana de Direitos Humanos. 2017. carta. Disponível em: <http://conaq.org.br/noticias/496/>. Acesso em: 15 abr. 2021.

CORREA CLEMENTE, C. Quilombos em Minas Gerais: a titulação em terras de interesse transnacional. **Revista História: Debates e Tendências**, v. 20, n. 3, p. 262-279, 22 set. 2020. DOI: <https://doi.org/10.5335/hdtv.20n.3.11661>. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/11661> Acesso em: 29 abr. 2021.

COSTA, Ana Carolina Gusmão da. ; FRANCO, L. G. M. ; OLIVEIRA, M. P. S. . **As comunidades quilombolas e os direitos humanos: análise sobre a titulação do território**. 1ed.Pará de Minas: Virtual Books, 2016, v. 1, p. 15-155.

COSTA, Ana Carolina Gusmão da.. O Reconhecimento Quilombola no Discurso Contemporâneo dos Direitos Humanos: Análise da Aplicabilidade do Decreto 4.887/03 em Minas Gerais. in: Tavares, Fernando Horta. (Org.). **Novíssimos estudos de Direito Público**. 1ed.Belo Horizonte: D`Plácido, 2017, v. 1, p. 183-198.

ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (MG). **Quilombos de Minas: manual de orientação jurídica para a criação de associações quilombolas**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2008. 92 p.

GIBSON CUNHA, Felipe. **Identidades quilombolas: políticas, dispositivos e etnogêneses**. Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos: POLÍTICA Y SOCIEDAD, Ciudad de México, ed. no.64, Junho 2017. DOI: <https://doi.org/10.22201/cialc.24486914e.2017.64.56864>. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-&lang=pt. Acesso em: 7 jul. 2021.

GIL, Antônio. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Lilian Cristina Bernardo. **Justiça seja feita: direito quilombola ao território**. Orientador: Leonardo Avritzer. 2009. 350 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil, 11 Dez. 2009. DOI <http://hdl.handle.net/1843/BUBD-89GSH>. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-89GSH>. Acesso em: 11 abr. 2021.

GRESSLER, L. A. **Introdução a Pesquisa: projetos e relatórios**. São Paulo: Loyola, 2007.

IBGE. Base de Informações Geográficas e Estatísticas sobre os indígenas e quilombolas para enfrentamento à Covid-19: **Notas técnicas**. Rio de Janeiro; Ministério da Economia Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**, v. 5, 2003.

LÚCIA AGUIAR MELO, Ana; MOURA FILHO, José Luiz De. **Populações tradicionais e inclusão social no Brasil: Um paralelo entre as políticas de acesso à terra e à educação superior por indígenas e quilombolas**. *Amérique latine histoire et mémoire*, n. 36, 2018. DOI: 10.4000/alhim.7019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/alhim/7019>.

MINAS GERAIS. **Lei 21.147 de 14 de janeiro de 2014**. Institui a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais.

MINAS GERAIS, Assembleia Legislativa De Minas Gerais. **Decreto nº 47289 de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei nº 21.147, de 14 de janeiro de 2014, que institui a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais. Publicação - Minas Gerais Diário do Executivo - 21/11/2017 Pág. 1 Col. 2. Acesso em: 9 jul. 2021.

INAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & saúde coletiva**, v. 17, p. 621-626, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csc/2012.v17n3/621-626/pt/>. Acesso em: 15 maio 2020.

MINISTÉRIO DA CULTURA (Brasília -DF). Fundação Cultural Palmares - Governo Federal. **Certificação Quilombola**, [S. l.], 5 fev. 2021. Disponível em: http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551. Acesso em: 1 maio 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Avaliação Diagnóstica: Acesso das Comunidades Quilombolas aos Programas do MDS**. Brasília. Disponível em: <https://www.sigas.pe.gov.br/files/08092017114523-30.acesso.quilombolas.aos.programas.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2021.

MARQUES, Carlos Eduardo; Lílian Gomes. A constituição de 1988 e a ressignificação dos quilombos contemporâneos: Limites e potencialidades. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - VOL. 28 Nº 81.

NASCIMENTO, Germana Aguiar Ribeiro Do; BATISTA, Mércia Rejane Rangel; NASCIMENTO, Marília Aguiar Ribeiro Do. **Panorama atual de proteção do direito à terra das comunidades quilombolas e desafios futuros**. Campo Grande, 2016. DOI: 10.20435/1984-042X-2016-v.17-n.3(07). Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/inter/v17n3/1518-7012-inter-17-03-0432.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

PARÁ. **Decreto n.º 3.572, de 22 de julho de 1999**. Regulamenta a Lei n.º 6.165, de 2 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a Legitimação de Terras dos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Disponível em . Acesso em: 25 out. 2015.

PARÁ é campeão brasileiro na titulação de territórios quilombolas. **Observatório Quilombola**. Disponível em: . Acesso em 11 fev. 2015.

PORTO CORIS. **Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva**. Disponível em: . Acesso em 11 fev. 2015

ROCHA, Enid *et al.* O Brasil com baixa imunidade. 2019. Disponível em: <www.inesc.org.br>.

SILVA, Rafael Ricarte da. "Sesmarias". In: BiblioAtlas - **Biblioteca de Referências do Atlas Digital da América Lusa**. Disponível em: <http://lhs.unb.br/atlas/Sesmarias>. Data de acesso: 17 de janeiro de 2019.

SOUTO, Stéfane Silva de Souza. Aquilombar-se: insurgências negras na gestão cultural contemporânea. **Metamorfose**, Bahia, v. 4, n. 4, p. 133-144, jun. de 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/metamorfose/article/view/34426>. Acesso em: 1 maio 2021.

SOUZA, Daiane. **Certificações quilombolas crescem 23% nos últimos dois anos**. Fundação Cultural Palmares. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?p=36000>. Acesso em: 10 nov. 2021.

Tilly C. (2001) **Historical Analysis of Political Processes**. In: Turner J.H. (eds) Handbook of Sociological Theory. Handbooks of Sociology and Social Research. Springer, Boston, MA . https://doi.org/10.1007/0-387-36274-6_26

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação**. Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006, 354 p. Disponível em: . Acesso em 11 fev. 2015.

VERGARA, Sylvia. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

APÊNDICE 1

Roteiro de Entrevistas

TCC: A Política de Acesso à Terra para Comunidades Quilombola em Minas Gerais: Os Desafios na Busca Pela Titulação do Território

Pergunta de Pesquisa: Haja vista o histórico de opressão racial, que levou a criação dos quilombos em primeiro lugar, como foi estruturada a política de acesso à terra para comunidades quilombolas em Minas Gerais?

Entrada teórica: Bem Viver; Neoconstitucionalismo Latino-americano.

com essa pesquisa busca-se entender quais os principais entraves para a política de titulação de terras quilombola em MG. Compreendendo que, apesar do reconhecimento constitucional do direito quilombola ao uso coletivo da terra e da regularização da política, o número de títulos emitidos em Minas Gerais é muito inferior ao necessário para garantir o cumprimento deste direito.

Perguntas:

1- Conhecer melhor o entrevistado

- Qual a relação do entrevistado com a política de titulação de terras quilombolas?
- Quando começou a trabalhar com a política quilombola?
- Em algum momento parou de trabalhar com isso?
- Quais áreas da política quilombola você já trabalhou/ estudou?

2- Entender o histórico da política, o panorama de implementação

- Como foi o processo de implementação da política?
 - a partir da CF 88 quais foram os principais marcos para concessão de títulos coletivos?
 - A política tinha uma boa capilaridade? No caso de MG a Emater possibilitou ampliar essa capilaridade
 - Como a política era abordada nas diferentes secretarias do estado?
- Quais as mudanças no processo de implementação da política após a implementação do Brasil Quilombola?
- Quais as diferenças entre o processo de titulação até 2003 e depois de 2003 com a publicação do decreto Decreto Federal 4.887/2003
- Quais os principais impactos do golpe de 2016 e a eleição de 2018 no funcionamento da política? A exemplo podemos falar dos cortes orçamentários e a mudanças de gestão da fundação Palmares. Como estes fatores influenciaram na política? Houveram outros impactos além destes
- Como funciona o processo de titulação atualmente e como ele funcionou?

3- Quais fatores determinam o rumo da política?

- Houve disputas na arena política quanto à necessidade e a forma de abordar a política?
- Como os acontecimentos no nível federal impactam a política no nível estadual?

4- Ainda que a titulação em todo país seja lenta comparativamente, Minas Gerais possui uma titulação muito pequena. Porque?

- Como essa política foi abordada durante os diferentes governos estaduais?
- Como foi estruturada a política de acesso à terra para comunidade quilombola em MG?
 - A política de titulação é uma política de nível federal, mas implementada a nível estadual? Como o governo do estado se estrutura ou se estruturou para implantar essa política? Quais eram as atribuições de cada secretaria