

# TERRITÓRIOS **Q**UILOMBOLAS



## RELATÓRIO 2012

# EXPEDIENTE

**Ministério do Desenvolvimento Agrário** - Pepe Vargas - Ministro

**Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária** - Celso Lisboa de Lacerda - Presidente

**Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária** - Richard Torsiano - Diretor

**Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas - DFQ**

Givania Maria da Silva - Coordenadora

Robervone Severina de Melo Pereira do Nascimento - Coordenadora Substituta

## **Equipe Técnica**

Camila Alves Batista / Débora Mabel Nogueira Guimarães

José Henrique Sampaio Pereira / Leslye Ursini Bombonato

Marcos Danilo Franco Silva / Maria Luiza Pereira

Paula Balduino de Melo / Roberto Alves Almeida / Terezinha Aires

**Diagramação e arte gráfica** - Denise Feitosa Benevides

**Capa** - Fotografias da capa (da esquerda para a direita), das seguintes comunidades:

1 – Buriti – Município de Campo Grande/MS,

2 – Picadinha – Município de Dourados/MS

3 – São Miguel – Município de Restinga Seca/RS,

4 – Território de Sapé do Norte – Município São Mateus e Conceição da Barra/ES

**Fotos** - acervo da DFQ



# APRESENTAÇÃO

Este relatório destina-se à informação dos movimentos sociais quilombolas, órgãos de governo federal, estadual e municipal e demais interessados, sendo o primeiro volume de uma série que tem o propósito de reunir dados oficiais e de apresentar, de forma sucinta, aspectos da regularização fundiária de Territórios Quilombolas no Brasil, que é uma das missões institucionais do INCRA.



**Quilombo de  
Sapê do Norte/ES**

# INTRODUÇÃO

Direitos que estão garantidos – como o são os direitos dos remanescentes das comunidades dos quilombos – à permanência definitiva em seus territórios, à reprodução física e cultural, afastados os constrangimentos e as ameaças, são direitos que somente se concretizam quando são exercitados.

O Estado Brasileiro garantiu esses direitos na Constituição Federal de 1988 – no que foi disposto no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Assim, o INCRA, em conjunto com a Fundação Cultural Palmares (FCP) e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), tem viabilizado o acesso a esses direitos e seu pleno exercício.



Quilombo de Laranjeira, município de  
São Miguel do Guaporé/RO



## O ACESSO À TERRA

Os quilombos têm, como uma de suas características centrais, a autonomia. As práticas produtivas, historicamente, desenvolvidas nos quilombos, algumas mantidas até os dias de hoje, eram alternativas ao sistema econômico oficial da escravidão e da pós-escravidão. Isso não quer dizer que fossem, ou que sejam, isoladas do referido sistema. Sempre estiveram contextualizadas na produção agrícola regional. Porém, o uso dos recursos ambientais com vistas à produção, nos quilombos, historicamente, tem uma dinâmica singular.

Vale lembrar que, ao longo da história do Brasil, o trabalho da população negra escravizada foi central para as atividades extrativistas da madeira, da borracha,

dentre outros; para a exploração do ouro; para as indústrias do cacau e do açúcar; para a produção do café; para a pecuária e outras atividades econômicas.

Em 1850, foi promulgada a Lei n.º 601, de 18 de setembro, conhecida como **Lei de Terras**. Esta Lei promoveu uma ordenação conservadora da estrutura fundiária do país, praticamente impossibilitando o acesso de negros e de seus descendentes à terra na transição da escravidão para o regime do trabalho assalariado durante o século XIX.

Junto com a Lei de Terras houve uma política de Estado incentivando a imigração, que condicionava a liberação da entrada de estrangeiros no Brasil à proce-

dência européia, expressando diretamente a proibição do ingresso de pessoas providas da África e da Ásia. Ao mesmo tempo, consolidavam-se no Brasil teorias, consideradas científicas, que defendiam a inferioridade de negros e negras.

Vejamos a equação dessa história:

$$\begin{array}{c} \text{Lei de Terras de 1850} \\ + \\ \text{Imigração européia} \\ + \\ \text{Teses científicas que apresentavam negros e negras como } \textit{raça} \text{ inferior} \\ = \\ \text{A marginalização da população negra} \\ + \\ \text{A não previsão de acesso à terra por parte da população negra} \\ + \\ \text{Racismo} \end{array}$$

Dessa forma, de mão de obra essencial (base das atividades econômicas empreendidas na época pelo Brasil), a população negra passou a ser percebida, de forma equivocada, como um obstáculo para o desenvolvimento do País.

Mesmo assim, as comunidades quilombolas resistiram. E continuaram a plantar, pescar, produzir artefatos, criar animais, extrair produtos das matas e conservá-las. O uso dos territórios quilombolas revela-se imbuído de valores e práticas de respeito à natureza.



**Quilombo de Pitoró dos Pretos, município de Peritoró/MA**

# A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS QUILOMBOLAS

O processo de regularização das terras quilombolas iniciou-se em 1995, com a atuação do INCRA, amparado nas normas constitucionais, que titulou em terras públicas 06 territórios quilombolas no Estado do Pará e criou 15 Projetos de Assentamentos Quilombolas nos Estados da BA, MA e GO. Paralelamente, os Estados do PA, BA, RJ, MA e AP e a Fundação Cultural Palmares (FCP) emitiram mais 08 títulos em terras públicas.

No ano de 2001, o INCRA afastou-se do processo de regularização de terras quilombolas, por força do Decreto 3.912/2001, que atribuiu à FCP a competência de reconhecer, delimitar, demarcar, titular e registrar as terras ocupadas pe-

los quilombolas. Tal competência, por sua vez, perdurou por 2 anos.

Após a edição do Decreto 4.887/2003, o INCRA voltou ao cenário, com o gerenciamento de cerca de 1.000 processos atinentes às comunidades quilombolas, atuando, concretamente, em aproximadamente 30% desses processos, seja identificando as comunidades quilombolas, seja elaborando relatórios antropológicos, peças-chave na delimitação das terras e no seu reconhecimento, seja realizando a desintrusão, demarcação, titulação e registro das terras ocupadas pelos quilombos.

A atuação da União não se dá em prejuízo do trabalho de Estados e Municípios. Assim, os institutos de terras es-

aduais, muitas vezes em parceira com o INCRA, regularizam os casos em que a localização das comunidades coincide com terras públicas do Estado. Em diversos outros casos, os Territórios Quilombolas apresentam *status* fundiário de terra particular.

Muitas dessas terras foram negociadas por terceiros, mesmo sendo ocupadas por famílias quilombolas, ocasionando o esbulho e o despejo dessas famílias. O levantamento da cadeia dominial de inteiro teor – desde o titular particular da terra até o seu destaque das mãos do Estado, passando por todos os seus transmitentes, por compra, herança, etc. – é um procedimento adotado pelo INCRA para identificar a lisura dos títulos de propriedade encontrados nos territórios quilombolas.



**Tia Ginoca, 104 anos, do Quilombo de São Raimundo Pirativa, município de Santana/AP**

## **CRONOLOGIA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

**1988** – Constituição Federal: Artigos 215 e 216; Artigo 68 do ADCT

**2001** – Decreto 3.912/2001 (revogado)

**2003** – Decreto 4.887/2003

**2004** – Instrução Normativa nº16 INCRA (revogada)

**2005** – Instrução Normativa nº 20 INCRA (revogada)

**2008** – Instrução Normativa nº 49 INCRA (revogada)

**2009** – Instrução Normativa nº 56 INCRA (revogada)

**2009** – Instrução Normativa nº 57 INCRA (vigente)

**2010** – Lei 12.288/2010 - Estatuto da Igualdade Racial



## OS AFRRURAIS NA AMÉRICA LATINA

Em toda a América, as comunidades afrrurais constituíram-se como um contraponto à escravização de povos africanos e de seus descendentes no Novo Mundo. Muitos países latinoamericanos reconheceram legalmente a relevância de suas comunidades afrrurais.

Na Colômbia, o direito das comunidades afro consta na Constituição Política de 1991 (artigo 55) e na Lei 70/1993.

A Nicarágua reconhece os direitos territoriais e a autonomia das comunidades afrrurais na Constituição Política de 1987. Porém, a efetivação de tais direitos tornou-se possível por meio da Lei nº

445/2003, voltada ao que nesse país se denominam as comunidades étnicas.

A Constituição da República do Equador de 2008, por sua vez, reconhece direitos coletivos ao povo afroequatoriano, dentre eles direitos territoriais (especialmente nos artigos 56, 57 e 58). E o Equador está em processo de elaboração de uma norma para definir a implementação das 'Circunscripciones territoriales'.

Nota-se então que, para além do texto constitucional, elaboram-se legislações que orientam a atuação do Estado e garantem a aplicabilidade do direito.

# OS NÚMEROS DA POLÍTICA

Hoje, o INCRA possui 1.167 processos abertos, conforme quadro a seguir:

PROCESSOS ABERTOS POR ANO										
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
9	111	208	189	167	123	147	74	136	3	1.167

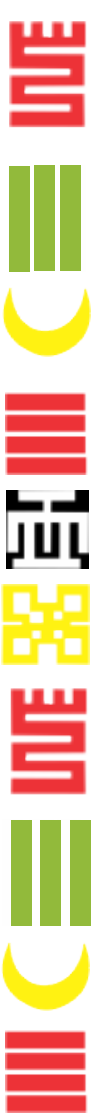
Para instruir estes processos, tendo em vista o que versa a Instrução Normativa do INCRA de nº 57/2009, esta Autarquia tem que cumprir as seguintes etapas para regularizar as terras quilombolas:

- **Etapla 1:** Elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), que inclui a elaboração de relatório antropológico, de levantamento fundiário, de planta e memorial descri-

tivo, assim como o cadastramento das famílias quilombolas;

- **Etapla 2:** Publicação do RTID;
- **Etapla 3:** Abertura de contraditório para interessados e julgamento de possíveis contestações ao RTID;
- **Etapla 4:** Publicação de portaria de reconhecimento do território;
- **Etapla 5:** Decretação do território como de interesse social;
- **Etapla 6:** Desintrusão dos ocupantes não quilombolas com pagamento de indenização pela terra nua e pelas benfeitorias;
- **Etapla 7:** Georeferenciamento e cadastramento do território no SNCR;
- **Etapla 8:** Titulação; e
- **Etapla 9:** Registro do título emitido.

O aludido encadeamento de etapas traduz um procedimento intrinsecamente



complexo e moroso, baseado em normativo elaborado por um grupo interministerial com vistas a dar maior lisura à regularização de terras quilombolas. Acrescenta-se ainda que a demora na execução destas etapas está diretamente relacionada à reduzida estrutura operacional e disponibilidade orçamentária e financeira para atingir todo universo de processos abertos.

Neste contexto, tem-se o balanço oficial da execução da regularização fundiária de terras quilombolas:

Relatórios antropológicos elaborados	185
RTIDs elaborados	149
Portarias de Reconhecimento	71
Decretos de interesse social publicados	42
Decretos de interesse social a serem publicados*	11

(\*) Decretos em análise no MDA e na Casa Civil da Presidência da República.

Soma-se aos dados acima, a elaboração de mais **138 relatórios antropológicos**, e de mais **60 RTIDs**. Acrescenta-se ainda que **o INCRA está desintrusando 19 territórios quilombolas decretados e tomando todas as medidas técnicas e legais necessárias para titular mais 23**.

Vale a pena ainda registrar que **nesses 19 territórios decretados como área de interesse social o INCRA está realizando um estudo de aprofundamento da dominialidade dos imóveis rurais ali inseridos**, para viabilizar as devidas indenizações aos ocupantes não quilombolas.

Hoje, **já foram devidamente indenizados 160 ocupantes** e o INCRA está aguardando o Judiciário emitir as respec-

tivas sentenças para que se possa efetivar a desinstituição e a posterior titulação de mais 23 territórios quilombolas.

Paralelamente, **o INCRA tem somado esforços para defender os direitos dos quilombolas nas Câmaras de Conciliação e Arbitragem da AGU, dentre outras instâncias.** Assim, como **está angariando esforços para qualificar os dados (localização, número de famílias, etc.) relativos a todas as comunidades quilombolas com processos abertos.**

Cumpra acrescentar que, paulatinamente, **o INCRA, com vistas a garantir a plena execução da legislação, tem criado normativos internos relativos aos diversos procedimentos previstos.**

Tais dados demonstram que o INCRA vem atuando de forma intensa nos territórios quilombolas, apesar dos obstáculos administrativos e financeiros. **Cumpra registrar que o INCRA utilizou quase 100% da dotação orçamentária disponível para o ano de 2011 e já está com todo seu orçamento de 2012 comprometido.**

Com isso, verifica-se que considerar a efetividade da política tendo como parâmetro apenas os territórios efetivamente titulados não reflete o trabalho empreendido por esta Autarquia, já que a titulação é a última etapa do longo processo de regularização fundiária.



## TÍTULOS DAS TERRAS QUILOMBOLAS

Os Territórios Quilombolas são titulados de forma coletiva e indivisa, ou seja, o território titulado – que já não era desmembrado – continua não podendo sê-lo posteriormente. Tal medida se dá em proveito da manutenção desse território para as **futuras gerações**. É uma terra que, uma vez reconhecida, não será vendida quer na sua totalidade, quer aos pedaços.

Do ponto de vista prático, o Território Quilombola é uma terra não alienável. É uma terra que não está no mercado, está reservada ao **usufruto exclusivo das comunidades quilombolas**. Esse fato, por vezes, é o que está no cerne de indisposições à política de regularização fundiária de territórios quilombolas. Trata-se

de uma política que desagrade a terceiros, pois retira terras do mercado imobiliário e da exploração particular de recursos naturais.

Como já dito anteriormente, na regularização fundiária de quilombo, a titulação é a última etapa do processo e ocorre após os procedimentos de desintrusão do território. Não há ônus financeiro para as comunidades e obriga-se a inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade no título, o qual deverá ser registrado no Serviço Registral da Comarca de localização do território.

Na atualidade, existem **121 títulos emitidos, regularizando 988.356,6694 hectares em benefício de 109 territórios, 190 comunidades e 11.946 famí-**

**lias quilombolas**, assim distribuídos nos Estados:

ESTADO	TÍTULOS
PARÁ	56
MARANHÃO	23
RIO GRANDE DO SUL	08
SÃO PAULO	07
PIAUÍ	05
BAHIA	06
MATO GROSSO DO SUL	04
MATO GROSSO	01
RIO DE JANEIRO	02
AMAPÁ	03
PERNAMBUCO	02
GOIÁS	01
SERGIPE	01
MINAS GERAIS	01
RONDÔNIA	01
TOTAL	121

Considerando o tamanho do território nacional, com base em dados do IBGE, os territórios quilombolas hoje titulados abrangem 0,12% do território nacional. Estima-se que a titulação de todos os quilombolas do Brasil não chegará a 1%, sendo que os demais estabelecimentos agropecuários representam cerca de 40%.

Ademais, é certo que o tamanho dos territórios garantirá a reprodução física das famílias quilombolas, assim como a sua sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política.



Quilombo de São Pedro,  
município de Ibirapu/ES



## DIREITO DE TODOS

A experiência comparativa da regularização de territórios quilombolas pela Fundação Cultural Palmares e pelo INCRA demonstra fatos importantes.

Ainda hoje, alguns títulos emitidos antes de 2004 pela referida Fundação, encontram-se na fase de desintrusão pelo INCRA. Isso ocorre, pois não se cumpria o rito ora normatizado, que contempla a devida análise de todos os interesses que podem estar sobrepostos à regularização quilombola.

A primeira etapa de contestação do processo realizado pelo INCRA ocorre quando da publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID.

Posteriormente, no processo de desapropriação, os interessados podem novamente questionar o INCRA no tocante à avaliação de seus imóveis. Em caso de não ter seus interesses devidamente considerados, é possível ainda recorrer ao Poder Judiciário. Conclui-se que se trata de uma ampla escuta dos vários interesses envolvidos em cada processo. Os conflitos são evitados e dirimidos quando o Estado reconhece cada ator envolvido em um processo no qual as partes interessadas têm voz.

Sendo assim, o Estado, ao transferir a atribuição da regularização de territórios quilombolas do Ministério de Cultura para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, buscou a expertise do INCRA, responsável técnico pelo ordenamento da estrutura fundiária brasileira, sendo o órgão equi-

pado com instrumentos legais e técnicos para receber o contestatório do processo de regularização de terras quilombolas, seja na fase da publicação do RTID, bem como nos recursos atinentes à avaliação das benfeitorias e terra nua de boa fé, com indenização para os títulos chamados “limpos”.



Quilombo de Magalhães,  
município de Nova Roma/GO

## OS USOS DA TERRA

O reconhecimento da terra é o elemento fundamental para a garantia de adequadas condições de vida à população quilombola. O território singulariza o modo de viver e produzir das comunidades quilombolas, as quais sintetizam o significado da terra por meio da ancestralidade, resistência e autonomia do povo negro brasileiro.

Os relatórios técnicos revelam que um Território Quilombola é uma terra em que se dão diversos usos simultâneos: moradia, produção e cultivo, extrativismo, criação de animais, caça, pesca, patrimônio cultural que inscreve na terra atividades de manifestação cultural, religiosa e ritual. As **condutas territoriais** que as



comunidades empreendem em seus territórios promovem a proteção desse espaço, afastando invasores e exploradores de recursos naturais, resguardando, assim, a integridade ambiental dessas áreas.

As comunidades quilombolas são um exemplo prático da articulação entre bem-estar humano e bem-estar das matas, das florestas, das águas. No Brasil, os locais onde há séculos vivem essas comunidades são os locais onde a natureza está em harmonia.

No Estado de São Paulo, por exemplo, a área de remanescimento de Mata Atlântica é povoada por quilombos. De lá vem uma experiência exitosa, que pode ser replicada em outros lugares. Em 2008, foi criado o Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga, uma combina-

ção de diversas modalidades de unidades de conservação: Parques Estaduais; Reservas de Desenvolvimento Sustentável – RDS's; Reservas Extrativistas – RESEX's; e Áreas de Proteção Ambiental – APA's, sendo uma delas a APA dos Quilombos do Médio Ribeira.

Em regiões de faixas de fronteira, a presença de quilombolas contribui com a guarda dos limites do território nacional.

Por meio da transmissão dos conhecimentos tradicionais acerca do uso e do preparo de plantas ou partes delas, geração após geração essas comunidades conservam um vasto conhecimento acerca de princípios ativos (para se fazer medicamentos, corantes, defensivos, cosméticos, etc.), o que coloca o Brasil – que, ao lado da China e da Índia, é um país

megabiodiverso - em posição estratégica no cenário mundial.

Nos Territórios Quilombolas também se promove a **conservação *in situ* e on farm** de espécies vegetais de usos relevantes e de **variedades crioulas** e também se dá o melhoramento tradicional de espécies e variedades.

Em outras palavras, trata-se dos **conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético**, tema da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), erigida na chamada ECO/92, promulgada e ratificada pelo Brasil.

Esse tema será discutido na Cúpula da **Rio+20**, que acontecerá no Brasil em junho de 2012, na forma de “balanço” do que os países signatários da CDB, dentre eles o Brasil, fizeram nesses 20 anos e o



**Marabaixo no Quilombo Rosa, município de Macapá/AP**

que fazem agora, tendo em vista as diretrizes da Convenção.

Os quilombolas têm direito à **repartição justa e equitativa dos benefícios** – financeiros ou não – advindos do acesso (por empresas e pesquisadores) tanto dos conhecimentos quanto do patrimônio genético dessas espécies e variedades que conhecem e conservam.



As comunidades quilombolas, como produtoras rurais, representam ainda uma categoria social importante e economicamente participativa de nossas sociedades.

O uso que as comunidades quilombolas fazem de sua terra prevê o abastecimento da comunidade e também a produção de excedentes, sendo que em diversas localidades são essas comunidades verdadeiros celeiros dos municípios em que estão localizadas.

Em muitas comunidades quilombolas, podemos notar práticas comuns de cultivo, organizadas a partir das famílias, articuladas com regras de apropriação privada. O produto do trabalho sobre a terra tem apropriação individualizada, pelos grupos familiares. Os bens oferecidos pela natureza – recursos hídricos, matas, dentre outros – são de usufruto de todos e to-

das. Enfim, tudo passa pelas relações entre as pessoas e delas com o meio ambiente.

Os mutirões, tão presentes em vários quilombos do Brasil, bem demonstram como o trabalho coletivo tem a ver com a sustentabilidade da autonomia dos territórios e o fortalecimento dos laços afetivos entre familiares, vizinhos e vizinhas, comadres e compadres.

No tocante ao patrimônio cultural, é sabido que as comunidades têm grande contribuição à construção da nação, deixando-nos um importante legado na constituição da identidade nacional. A Constituição Federal do Brasil, em seus artigos 215 e 216, Seção Da Cultura, reconhece essa contribuição e atribui ao Estado brasileiro o dever de garantir a manutenção integral dos grupos detentores de tais práticas e saberes.

## AGENDA PROPOSITIVA

A execução da política de regularização de territórios quilombolas proporciona ao Estado e à sociedade brasileira conhecer o contemporâneo universo quilombola de nosso país. Percebendo a magnitude dessa política, o INCRA formulou ações com previsão orçamentária anual, trouxe antropólogos para seu corpo de funcionários e criou setores específicos para implementar a política na sede e nas Superintendências Regionais.

É sabido que a estrutura operacional e a disponibilidade orçamentária atual não são a ideal. Mesmo assim, ao compreender a complexidade da tarefa que lhe foi atribuída, o órgão busca planejar suas

atividades, maximizando a utilização da estrutura operacional existente, e dialogar com os Estados e as demais instâncias de governo envolvidas, dentre elas a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Fundação Cultural Palmares.

Com vistas a aprimorar a política, o INCRA revisou, por diversas vezes, seus normativos internos e vem criando outros instrumentos complementares.

Entende-se, por fim, que o Decreto 4.887/2003 cumpre sua função de orientar o órgão na aplicação do direito constitucional. Em sua implementação, apresentam-se vários desafios. No entanto, no desenvolvimento dos processos de regularização de territórios quilombolas, o INCRA está enfrentando os obstáculos que se colocam.



O eventual reconhecimento da invalidade do aludido decreto, sem o resguardo de quaisquer efeitos e/ou situações consolidadas, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239, implicará incomensuráveis e nefastos prejuízos à concretização dos direitos dos remanescentes das comunidades quilombolas, uma vez desconsiderado e perdido todo o avanço procedimental alcançado nos últimos anos com a atuação do INCRA, que está, por meio da execução desta política, recontando a história da ocupação fundiária do Brasil.

Assim, para consolidar a garantia da terra aos remanescentes das comunidades quilombolas, não cabe interromper uma política pública que segue seu curso, mas, sim, envidar esforços no sentido de incrementá-la. Garantir o direito à terra

significa garantir o direito à vida das comunidades quilombolas.



**Quilombo Tambor, município de  
Novo Airão/AM**



Quilombo de Alto Alegre, municípios de Pacajus e Horizonte/CE



Ministério do  
Desenvolvimento Agrário

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA