

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

ACESSO À JUSTIÇA II

JUVÊNIO BORGES SILVA

LUIZ FERNANDO BELLINETTI

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM - Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuriitiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Unifor - Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

A174

Acesso à justiça II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Querino Tavares Neto; Juvêncio Borges Silva; Luiz Fernando Bellinetti – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-138-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Acesso. 3. Justiça. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

ACESSO À JUSTIÇA II

Apresentação

O presente volume é decorrente dos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) Acesso à Justiça II durante o II Encontro Virtual do CONPEDI (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito), realizado pela segunda vez nessa modalidade, no período de 02 a 08 de dezembro de 2020. Esta nova modalidade, decorrente da excepcionalidade do momento de pandemia que afetou o mundo e, por via de consequência, o Brasil, ficará marcado indelévelmente na história do CONPEDI e da pós-graduação brasileira como uma experiência de superação e criatividade em face desta contingência.

O Congresso teve como base a temática inicial “DIREITO, PANDEMIA E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL: NOVOS TEMPOS, NOVOS DESAFIOS”, fortemente influenciada pela pandemia da Covid19 que afeta o mundo desde o início do ano.

Os trabalhos apresentados guardam relação com o tema básico do Grupo de Trabalho, o que demonstra a adequada seleção dos artigos, circunstância que favoreceu sobremaneira os debates no momento das discussões.

Decorrentes de pesquisas realizadas em diferentes instituições nacionais, foram apresentados neste Grupo de Trabalho 21 (vinte e um) artigos vinculados à temática do acesso à Justiça.

Os textos foram divididos em três blocos buscando reunir afinidades maiores.

O primeiro é composto por textos que tratam da temática do ativismo judicial e judicialização, em várias perspectivas, bem como de situações que envolvem a administração do acesso à Justiça, incluindo sete artigos: (1) OBSTÁCULOS AO ACESSO À JUSTIÇA E A DESJUDICIALIZAÇÃO NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL; (2) LINGUAGEM JURÍDICA: BARREIRA AO PLENO ACESSO À JUSTIÇA? (3) ; ; (4) PRECEDENTES JUDICIAIS E ACESSO À JUSTIÇA: ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À SUA UTILIZAÇÃO; (6) DA NOTIFICAÇÃO DAS DEMANDAS INDIVIDUAIS AOS LEGITIMADOS PARA DEMANDAS COLETIVAS. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEGITIMAÇÃO PROCESSUAL; (7) A UTILIZAÇÃO PRÉVIA DAS ODR’S EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19 COMO REQUISITO DO INTERESSE DE AGIR;

O segundo bloco reuniu trabalhos tratando de acesso à justiça através de soluções consensuais e extrajudiciais, contendo sete artigos: (8) UMA ABORDAGEM CONSTRUTIVA DO CONFLITO E A MEDIAÇÃO COMO MODELO AUTOCOMPOSITIVO PARA SUA SOLUÇÃO; (9) MEDIAÇÃO: FERRAMENTA DE ACESSO À JUSTIÇA; (10) MEDIAÇÃO DE DIREITOS COLETIVOS; (11) A “CULTURA DE PACIFICAÇÃO” E A SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS ENVOLVENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; (12) ARBITRAGEM NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA E AUXÍLIO A DESJUDICIALIZAÇÃO; (13) O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL EM TEMPOS DE CALAMIDADE PÚBLICA: O CRESCIMENTO DO E-COMMERC E A ARBITRAGEM DIGITAL; (14) O DIREITO SISTÊMICO COMO FORMA DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO DIREITO DE FAMÍLIA: A APLICABILIDADE DAS CONSTELAÇÕES FAMILIARES NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DA REGIÃO CENTRO-OESTE;

Finalmente, o terceiro bloco trouxe sete artigos versando sobre acesso à justiça no contexto da pandemia e uso da tecnologia digital e promoção da cidadania: (15) OS IMPACTOS DA TECNOLOGIA NA PRÁTICA DA ADVOCACIA DURANTE A PANDEMIA E OS DESAFIOS DO ACESSO À JUSTIÇA; (16) O PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO NO PROCESSO DIGITAL: SOLUÇÃO PARA A PANDEMIA?; (17) O ACESSO DEMOCRÁTICO À JUSTIÇA NA ERA DA TECNOLOGIA: UMA QUESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA; (18) A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO CAMINHO PARA ACESSO À JUSTIÇA: UMA ABORDAGEM ACERCA DA RESOLUÇÃO N.º 332/2020 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; (19) EFETIVIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE ASSENTAMENTO QUILOMBOLA: ESTUDO DO CASO QUILOMBO ALAGAMAR; (20) AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE PLANEJAMENTO URBANO SUSTENTÁVEL; (21) ESTATUTO DO IDOSO E POLÍTICAS PÚBLICAS.

A grande amplitude dos debates e das questões objeto de discussão no GT demonstraram a importância dos temas apresentados por todos os pesquisadores e pesquisadoras desse grupo. Pela segunda vez reunidos pelo CONPEDI num Congresso em ambiente virtual, pesquisadores de todo o Brasil aprofundaram os estudos sobre o acesso à justiça em nosso país, apresentando o resultado de seu fecundo e profícuo trabalho. Gostaríamos que a leitura desses trabalhos pudesse reproduzir, ainda que em parte, a satisfação que foi para nós coordenar este Grupo, momento singular de aprendizado e discussão sobre o tema.

Desta forma, é com orgulho que apresentamos a toda sociedade jurídica a presente obra, que certamente será um importante contributo para a pesquisa jurídica nacional.

Coordenadores:

Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva – UNAERP

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG/PUCGOIÁS

Prof. Dr. Luiz Fernando Bellinetti – UEL

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Acesso à Justiça II apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Cidadania e Acesso à Justiça. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**EFETIVIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE ASSENTAMENTO
QUILOMBOLA: ESTUDO DO CASO QUILOMBO ALAGAMAR**

**EFFECTIVENESS OF THE QUILOMBOLA SETTLEMENT ADMINISTRATIVE
PROCESS: A CASE STUDY OF THE QUILOMBO ALAGAMAR**

**Yuri Matheus Araujo Matos
Amanda Inês Moraes Sampaio
Luciana de Aboim Machado**

Resumo

Foi observado o processo administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes do quilombo Alagamar, na cidade de Pirambu, no estado de Sergipe. Examina-se a possibilidade de existência de vícios administrativos aptos a retardarem o processo e da carência na prestação de serviços públicos, que pode prejudicar a efetivação dos direitos sociais da comunidade remanescente dos quilombos. Para o desenvolvimento do presente estudo foi realizada, metodologicamente, pesquisa bibliográfica, especialmente documental. Também foram realizados visita técnica, exame qualitativo de entrevistas e teste da viabilidade das propostas.

Palavras-chave: Alagamar, Desapropriação, Efetividade processual, Quilombo, Serviços públicos

Abstract/Resumen/Résumé

The administrative process of identification, recognition, delimitation, demarcation and titling of the lands occupied by the remnants of the quilombo Alagamar, in the city of Pirambu, in the state of Sergipe, was observed. It examines the possibility of administrative defects capable of delaying the process and the lack of provision of public services, which can hinder the realization of social rights of the remaining quilombo community. For the development of the present study, bibliographical research was carried out methodologically, especially documental. Technical visits, qualitative examination of interviews and testing of the feasibility of the proposals were also carried out.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Alagamar, Desapropriation, Procedural effectiveness, Publics services, Quilombo

1 INTRODUÇÃO

Não obstante a previsão constitucional de pertencimento aos quilombolas das terras historicamente por eles ocupadas, identifica-se dificuldades de concretização administrativa no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no processo assecratório desse direito. Conseqüentemente a mora procedimental enseja o afastamento formal do direito de propriedade e da concretização dos direitos fundamentais sociais das comunidades quilombolas, especialmente nas regiões mais pobres. Sendo esse estado de coisas a questão problema suscitada na presente pesquisa.

A existência de dificuldades relevantes no acesso e na implementação comunitária dos serviços básicos é uma hipótese levantada no estudo. Além disso, o conflito aparente entre os processos de desapropriação quilombola e a proteção ambiental, que ocasiona a suspensão por conexão por prejudicialidade externa. A terceira hipótese é a desapropriação no processo administrativo de terras não quilombolas, que pode acarretar tumulto processual e o gasto desnecessário de recursos da União com desapropriações.

Para a análise das referidas hipóteses o caso do quilombo Alagamar foi estudado. Em outubro de 2011 os moradores da sua região findaram autointitulados como remanescentes das comunidades quilombolas, utilizando-se da técnica de autodeclaração prevista no Decreto nº 4.887/2003. O seu processo administrativo foi examinado, através do método descritivo, entre outubro a dezembro de 2019. Em seguida, realizada pesquisa de campo, em janeiro de 2020.

A pesquisa de campo foi dividida em duas etapas. Na primeira ocorreu a visita técnica à região, com exame dos aspectos geográficos, cartográficos, arquitetônicos, de produção econômica e dos costumes da população, detalhados em 97 imagens¹. Em seguida foram realizadas entrevistas com 4 (quatro) líderes comunitários do Povoado Santa Izabel, vizinho ao quilombo Alagamar, no município

¹ Imagens 1 e 2: do acesso ao assentamento agroextrativista Alagamar. Imagens 3 a 14: da comunidade urbana Alagamar. Imagens 15 a 30: detalhamento do Povoado Santa Izabel. Imagens 31 a 33: Produção agrícola do Povoado Santa Izabel. Imagens 34 a 52: imóveis adjacentes ao povoado e à comunidade quilombola. Imagens 53 a 64: localização da comunidade quilombola em relação à Área de Preservação Ambiental e à praia. Imagens 65 a 69: localização da comunidade quilombola em relação à Rodovia Estadual SE-100. Imagens 70 a 76: localização da comunidade quilombola em relação às fazendas vizinhas. Imagens 77 a 80: cultura de coqueiros nos imóveis adjacentes. Imagens 81 e 82: cursos d'água em relação à Área de Preservação Ambiental. Imagens 83 a 87: uso dos imóveis adjacentes pela Petrobras e concessionária de energia elétrica. Imagens 88 a 97: detalhamento da Área de Preservação Ambiental.

de Pirambu, Sergipe. Das entrevistas foi desenvolvida pesquisa qualitativa, com exame das opiniões e percepções dos entrevistados.

Promoveu-se por fim pesquisa quantitativa e comparativa entre o número de famílias que integram o procedimento administrativo, as que realizaram o procedimento de autodeclaração e as reconhecidas como quilombolas pelo INCRA.

2 DEVER DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DA COMUNIDADE QUILOMBOLA

Constatada a demanda quilombola pelo assentamento no município de Pirambu, Sergipe, a Superintendência do INCRA no estado deu início ao respectivo processo administrativo. Em seguida relevantes contribuições procedimentais para a qualidade de vida dos quilombolas foram realizadas na autarquia federal². A primeira reunião dos quilombolas ocorreu em 02 de outubro de 2012. Seu resumo resta consubstanciado na Ata Preliminar de Aprovação do Início dos trabalhos para Elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação do Território da Comunidade Quilombola Alagamar.

A equipe técnica designada pelo Superintendente do INCRA (Ordem de Serviço/INCRA/SR-23/SE/N. 78) para realizar o estudo se deslocou ao local. Abriu-se o Processo Administrativo nº 54370.001342/2011-29, destinado à desapropriação dos imóveis da região para os quilombolas, objeto de estudo da presente pesquisa.

Os relatórios Sociocultural, Antropológico e Cartográfico apresentaram diversas condicionantes para a promoção da desapropriação e distribuição das terras. Sem elas é tornado inviável o próprio projeto, que objetiva a melhoria nas condições de vida das famílias. Não há no processo administrativo, todavia, nenhum indicativo de ato administrativo apto a resolver qualquer das questões apresentadas nos relatórios. Das entrevistas realizadas, o Entrevistado 4 informou que há somente uma cooperativa agrícola, da qual participa.

² Está em vigor o normativo interno do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) temos a Instrução Normativa nº 57/09 a qual define os procedimentos técnicos e científicos que devem ser desenvolvidos no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, destacando cada uma das peças que devem integrar o procedimento administrativo; no tocante ao estudo antropológico o Art. 10 estabelece os critérios, em consonância com o que é prescrito no Decreto nº 4.887/03, para a realização do estudo, destacando-se os seguintes: territorialidade, etnicidade, historicidade, reprodução físico-material e sustentabilidade. Dentro desses critérios se desenvolve o estudo antropológico, amparando-se este num conjunto teórico fornecido pelas Ciências Sociais e pela Antropologia, em especial (ARAÚJO LIMA, LIMA, 2016, p. 2).

Do cotejo dos autos físicos³ do processo administrativo foi extraído que o seu objetivo é garantir uma vida digna à comunidade quilombola. Para este fim, não é suficiente conceder-lhes terras, sendo necessário garantir o acesso aos serviços básicos ofertados pelo Estado e Município. Caso não realizados em plena sintonia, não haverá o respectivo ganho social, razão pela qual a desapropriada região não será destinada ao seu fim inicial: poderá ser tornado ocioso patrimônio da União. A tutela da comunidade quilombola restaria assim prejudicada.

Para que haja a respectiva aplicabilidade concreta da desapropriação para fim social, exigem expressamente os relatórios, como condicionantes indispensáveis ao assentamento. São as condicionantes dos relatórios sociocultural, antropológico e cartográfico (itens I, 2.9 e II, 2.2)⁴. A própria publicação em diário oficial é expressa ao demonstrar que está adstrita aos referidos relatórios⁵.

Realizada consulta ao INCRA em 25 de janeiro de 2020, não se obteve relato de política pública apta a suprir qualquer das exigências acima descritas. Na visita *in loco* inclusive somente se observou atuação da União, através de cooperativas e regime fiscal diferenciado, sem participação efetiva do Estado e Município pela prestação de serviços básicos.

³ O Sistema informatizado de processos administrativos do Incra (SEI) recém criado, ainda possui antigos processos administrativos que permanecem de modo apenas físico. Dentre eles o objeto do estudo: o Processo administrativo nº 54370.001342/2011-29. 2011. Por esta razão não é possível disponibilidade de *link* para consulta.

⁴ Construção de infraestrutura social e produtiva e funcionamento dos serviços básicos municipalizados como educação, saúde, saneamento; Assegurar a preservação dos recursos naturais decorrentes do modo de vida da comunidade, integrando-os à dinâmica do desenvolvimento econômico sustentável; Viabilizar a inclusão sócio econômica, política e cultural com ações estruturantes; Créditos de produção para o desenvolvimento social e produtivo da comunidade; Garantia de assistência técnica e social às famílias; Organização e capacitação dos beneficiários; O Meio Ambiente – Passivos e Projetos; Implantação de Projetos Produtivos; Implantação de Projetos Alternativos de Renda; Assistência técnica e créditos financeiros; e Organização Espacial (BRASIL, 2011).

⁵ O Superintendente Regional do INCRA no Estado de Sergipe, no uso das atribuições que lhe confere o Art. 22 da Estrutura Regimental, aprovado pelo Decreto n.º 8.955, de 11 de janeiro de 2017, combinado com o art. 134 do Regimento Interno do INCRA, aprovado pela Portaria/INCRA/n.º 49 de 31 de janeiro de 2017, publicada no D.O.U de 01 de fevereiro de 2017, com fundamento no Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e em cumprimento ao Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, TORNA PÚBLICO que tramita na citada Superintendência o Processo Administrativo nº 54370.001190/2011-64, que trata da regularização fundiária das terras da Comunidade Remanescente de Quilombos ALAGAMAR, localizada nos Municípios de Pirambu, Japoatã e Pacatuba, Estado de Sergipe. O território ora em processo de regularização é o que consta no **Relatório Técnico de Identificação e Delimitação realizado pela equipe multidisciplinar do INCRA/SE instituída pelas Ordens de Serviço/INCRA/SR-23/SE/Nº 78, de 27/09/2012; Nº 36, de 21/05/2013; e Nº 86, de 04/10/2013**, aprovado pelo Comitê de Decisão Regional, conforme Ata nº 3638553, de 07 de junho de 2019 (...) (BRASIL, 2011, p. 438-442). (Grifou-se)

Deve o INCRA anexar ao processo a demonstração do efetivo planejamento e estruturação das políticas públicas necessárias à tutela do interesse social. Na sua ausência, a comunidade quilombola somente obterá o domínio definitivo das terras nas quais já habita. Não deixa de ser um avanço. Entretanto, perpetuador das desigualdades que maculam o desenvolvimento humano brasileiro.

Foi realizada entrevista com um Defensor Público do Estado (Entrevistado 5) em abril de 2020 acerca do controle pela Defensoria e Ministério Público acerca da promoção dos serviços públicos. Foi reconhecido pelo entrevistado o processo de desapropriação sem respectiva promoção de serviços públicos, bem como deficiência na proteção da Defensoria Pública da União e do Ministério Público Federal. Informou-se que a sua ocupação reside nos aspectos procedimentais e proteção do patrimônio da União (em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União), em detrimento da concretização dos direitos fundamentais.

Quanto à tutela pela Defensoria Pública Estadual e Ministério Público do Estado de Sergipe, o Entrevistado 5 informou que há dificuldades inerentes ao reconhecimento da legitimidade da sua atuação. Por se tratar de um processo administrativo federal junto ao INCRA, cujo aspecto jurisdicional é reservado à Justiça Federal, afastam-se os referidos órgãos da atuação.

A concretização das políticas públicas direcionadas à comunidade negra possui o condão de solucionar a restrição do processo de assentamento aos aspectos meramente procedimentais. Do ponto de vista do seu acesso à justiça, estuda-se a legitimidade da Defensoria Pública do Estado e Ministério Público do Estado e conseqüente dever de atuação em favor dos quilombolas.

Do estudo da literatura inerente ao tema foi constatado que a desapropriação para os quilombolas ocorre pela União e em seu favor. Logo, a matéria é de fato atraída para a Justiça Federal. Entretanto, a prestação dos serviços básicos de saúde, educação e saneamento, por exemplo, compreende a competência comum e concorrente. Logo, possível o controle administrativo e também o ajuizamento de ações individuais e civis públicas junto à Justiça Estadual, devido à prestação dos serviços de competência do Estado e do Município⁶.Eventual

⁶ “Aos Municípios foi atribuída a condição de principal executor das ações e serviços de saúde. Contudo, considerada a sua fragilidade financeira em relação ao Estado e a União, não há como exigir da direção municipal realizar atribuições que são dos outros dois gestores. A responsabilidade do Município se insere num federalismo solidário, mas não promíscuo, de modo que não há como desprezar as normas administrativas de repartição da competência.[...] Os Municípios que possuem

conexão por materialidade com o processo de desapropriação apta a suspender os processos estaduais em favor dos federais deve ser afastada, pois o interesse objetivamente considerado lhe é distinto⁷.

Além disso, ainda que haja a reunião dos feitos na Justiça Federal, a provocação da Defensoria Pública do Estado e Ministério Público do Estado é apta para o avanço no acesso à justiça pelas comunidades quilombolas. Afinal, as referidas entidades estatais devem atuar em sintonia, evitando omissões institucionais, em favor da máxima efetividade dos direitos dos jurisdicionados⁸. Caso observado efetivo interesse processual do INCRA, necessária a remessa para a Justiça Federal.

Todavia, o deslocamento decorrente da incompetência absoluta superveniente não afasta a eficácia dos atos legitimamente já praticados na Justiça Estadual⁹. Assim sendo, é necessário o reconhecimento da legitimidade da DPE e do MPE para atuar em favor da prestação de serviços básicos às comunidades quilombolas. Com o fim de prestigiar o seu acesso à justiça em concreto, observa-se a possibilidade de criação de Ministério Público Estadual e Defensoria Pública Estadual itinerantes direcionados às comunidades quilombolas.

Por um lado, para evitar que processos administrativos de desapropriação permaneçam estagnados por muitos anos, sugere-se a integração do SEI/INCRA (sistema processual do INCRA) ao sistema informatizado do Ministério Público

apenas atendimento na atenção básica, não são responsáveis pelos serviços de média e de alta complexidade, sobretudo quando esse atendimento tenha sido pactuado com o Município sede de região de saúde. Por seu turno, o Estado-Membro tem a obrigação de organizar e instituir a rede regionalizada e hierarquizada, considerando complexidade do atendimento e a capacidade instalada de cada município, que poderá ou não optar pela gestão municipal (gestão plena)” (DRESCH, 2015, p. 36).

⁷ “A “disputa sobre direitos indígenas” é matéria de competência dos juízes federais (C.R., art. 109, XI). Contudo, cremos que a competência da Justiça Federal se dirige a atos de interesse global dos indígenas, como aqueles de que cuida o art. 230 da Constituição. Não vemos, porém, que seja vedada ao Ministério Público e aos juízes estaduais a defesa dos interesses individuais e em certos casos até coletivos dos indígenas, ainda que relacionados com sua própria condição. Se afirmássemos que a Justiça Federal teria competência exclusiva mesmo nestas hipóteses, a nosso ver o raciocínio não corresponderia à mens legis, e, a rigor, reverteria em autêntico desfavor à proteção dos índios” (MAZZILLI, 1989, p. 11).

⁸ “No que diz respeito à competência para proceder a regularização das terras de quilombo defende o citado procurador que esta é de todos os entes da federação uma vez que o Estado referido no artigo 68 do ADCT deve ser entendido como Estado Brasileiro (União, Estados-Membros e Municípios)” (ANDRADE, TRECCANI, 2000, p. 25).

⁹ “Na mesma senda, visando à prestação da tutela com a máxima celeridade possível e buscando evitar a repetição de atos já praticados – o que ensejaria maior morosidade, novas despesas e não asseguraria que os resultados obtidos fossem similares aos anteriormente produzidos – houve alteração significativa no sistema processual no que concerne às normas de competência, buscando o código ora vigente o aproveitamento da maioria, quicá da integralidade, dos atos já praticados em juízo reputado incompetente” (SCHNEIDER; RODRIGUES, 2019, p. 307).

Federal, com controle em tempo real dos prazos superiores a 30 dias, para Correição e Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, caso presentes os seus pressupostos.

Sob o enfoque da concretização dos direitos fundamentais em espécie, para garantir o efetivo acesso aos serviços públicos, sem limitação ao processo formal de desapropriação, propõe-se a integração do SEI/INCRA ao sistema informatizado do Ministério Público do Estado, Defensoria Pública do Estado e Defensoria Pública da União, com controle em tempo real da efetiva concretização das políticas públicas direcionadas à comunidade quilombola, e as respectivas ações judiciais, caso necessárias.

Por fim, o controle em tempo real permitirá o controle judicial do rol de autodeclarados negros, com o fim de coibir eventuais fraudes tempestivamente. Logo, dispensado o aguardo de aproximadamente uma década para o conhecimento pelo judiciário de irregularidades do processo de desapropriação. Trata-se de medidas propostas em sintonia com os deveres processuais de prevenção, esclarecimento, consulta e adequação procedimental (DIDIER JR., 2016).

3 DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO E A CONEXÃO POR PREJUDICIALIDADE EXTERNA

Com estudo de campo realizado no povoado Alagamar e regiões adjacentes foi constatado que que conexões por prejudicialidade retardam o processo de assentamento quilombola. Didaticamente a conexão é compreendida como meio termo entre a litispendência (processos idênticos) e a ausência de qualquer relação. Um dos seus efeitos é a reunião dos processos em um único juízo. Suas vantagens objetivas são a economia processual e possibilidade de evitar decisões contraditórias (DIDIER JR., 2016).

Em caso de processos distintos com competências absolutas do juízo ou incompatibilidade procedimental, a conexão ocorre, mas não há o efeito acima descrito. Como solução, suspende-se um feito até a decisão do outro. Idêntica resposta ocorre se um dos processos já tiver sido julgado (sentenciado)¹⁰. A

¹⁰ Neste sentido determina o Superior Tribunal de Justiça, através do Enunciado Sumular n. 235.

conexão é matéria de interesse público, que pode ser reconhecida de ofício pelo juízo e suscetível por qualquer das partes (DIDIER JR., 2016).

O ordenamento processual civil, aplicável a este caso por força da subsidiariedade deste em relação ao administrativo, prevê o caso de conexão por prejudicialidade (materialidade), mesmo que não presentes idênticas partes, pedidos e causas de pedir. A razão é evitar o risco de decisões conflitantes ou contraditórias.

No caso em análise tramita na justiça federal processo tombado sob n. 0802657-52.2016.4.05.8500. Não é possível a reunião de um processo administrativo com um judicial, ante a incompatibilidade de competência e procedimento. Entretanto, o trânsito em julgado da decisão proferida no mencionado processo judicial alterará substancialmente os contornos deste processo administrativo expropriatório.

No processo judicial discute-se a concretização de um plano de manejo para a área (que é exatamente a região sob processo de regularização). Relaciona-se às condicionantes dos Relatórios acima descritos, momentaneamente desconsideradas pela própria Administração.

A simples suspensão do processo administrativo de desapropriação quilombola, contudo, acarretará o afastamento quase absoluto dos seus direitos, em favor da tutela do meio ambiente. Mas a região em análise possui 3.000 ha, e a sua maior parte não integra de Áreas de Preservação Permanente. Do estudo do processo administrativo e judicial, constata-se que há efetivo atraso no assentamento quilombola em virtude da conexão prejudicial com ações ambientais. Mas a suspensão do processo por longos anos afasta, na prática, a concretização dos assentamentos. Além disso, juntamente com a suspensão dos assentamentos, ficam suspenso os serviços básicos à comunidade.

Estudou-se, por esta razão, a possibilidade de prosseguimento parcial do feito administrativo, em relação às terras não declaradas expressamente como Áreas de Preservação Permanente. Afinal, inexistente pretensão resistida sobre esta matéria específica¹¹. Quanto às áreas controversas, foi analisada a possibilidade de

¹¹ “Para abordar os conflitos, é importante entender o que os causa. Muitos fatores podem originá-los, merecendo destaque a limitação de recursos, a ocorrência de mudanças, a resistência a aceitar posições alheias, a existência de interesses contrapostos, o desrespeito à diversidade e a insatisfação pessoal. [...] Conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida” (TARTUCE, 2016, p. 5).

realização de imediato de audiências obrigatórias de mediação coletiva¹². Elas poderão ocorrer no processo ambiental, ou em Ação Civil Pública destinada à regularização quilombola, ou preferencialmente no INCRA, no âmbito extrajudicial. Necessária nesta a participação da comunidade negra, ambientalista, Ministério Público Federal e Estadual, Defensoria da União e Estadual, imprensa e todos os interessados da região¹³.

Em relação ao processo administrativo de desapropriação, a sua não suspensão deve acarretar a determinação de prosseguimento, com tutela em juízo de eventuais conflitos específicos com a ação ambiental na JF. Permite-se assim a conciliação de interesses, mediante análise em conjunto. Assim sendo, a mediação coletiva é constatada como instrumento hábil para resolução da prejudicialidade externa e conflito aparente da questão quilombola Alagamar¹⁴.

4 DELIMITAÇÃO DA ÁREA OBJETO DO ASSENTAMENTO

O relatório cartográfico do referido processo administrativo junto ao INCRA expressamente afirma que a comunidade é urbana e há diversas famílias não quilombolas que dela participam, sendo desnecessária a ocupação de terra de 3.000 ha. Aliás, resta descrito no relatório cartográfico¹⁵.

¹² Não obstante as alegações de indisponibilidade do direito, compreende-se que em grande parte dos casos este argumento não subsiste, em virtude do posicionamento já consolidado dos tribunais superiores sobre disponibilidade do interesse público secundário e ponderação diante da espécie de direito envolvida. Ademais, o judiciário não deve ser o único poder que objetiva o acesso à ordem jurisdicional justa. O Executivo possui o dever constitucional de não sobrepor o interesse público secundário à pretensão de acesso à justiça. Deve promover a pacificação social, ainda que lhe incumba responsabilidade perante outros poderes.

¹³ Em outro estudo promovido por este mesmo grupo de pesquisa é constatado que a mediação de conflitos promove o diálogo racional público. Consequentemente, que, com o pluralismo político, o debate sobre o próprio processo possui o condão de promover a emancipação popular. Esta seria instrumento eficaz para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

¹⁴ “A utilização dos métodos autocompositivos, nos quais os envolvidos pacificam espontaneamente a disputa, representa um sinal de amadurecimento e de equilíbrio altamente desejado no meio social” (SPOSATO; SILVA, 2018, p. 57).

¹⁵ Assim, o Povoado Alagamar trata-se de áreas consideradas urbanas, estando com a situação ocupacional definida. Enquanto o Povoado Santa Izabel, mesmo não estando claramente com os limites do povoado definido, **faz se necessário a exclusão destas áreas do território, pois não há viabilidade de executarmos a desintrusão com o reassentamento destas famílias, uma vez que não há disponibilidade de terras na região**. Contribui ainda neste quadro, a indefinição de critérios para a desapropriação de moradias, pois, não possuem documentos do imóvel e a casa é a única benfeitoria. Na proposta em questão **sugerimos não proceder a intervenção nos povoados, através da desapropriação, pois, a associação não tem competência legal, nem estrutura para administrar**, devendo permanecer com a entidade pública, no caso a Prefeitura Municipal de Pirambu, o que possibilitará incrementar investimentos para proporcionar melhorias aos moradores. Além do que a dimensão do povoado, o número de habitantes (com grande número de moradores

Da visita técnica constatou-se a existência de dois povoados distintos, sendo eles Alagamar e Santa Izabel, além das fazendas e dos povoados adjacentes. Assim também está descrito no levantamento fundiário, item 4.2¹⁶.

Ademais, o Relatório Antropológico, item 1.2.2 (folha 149 do processo administrativo junto ao INCRA), ao descrever a população do município de Pirambu, ressalta que a maioria da sua população vive em área urbana¹⁷. No Relatório está expresso que boa parte dos proprietários e posseiros da região não são quilombolas¹⁸.

O assentamento de área muito superior à utilizada pela comunidade quilombola e por ela tradicionalmente ocupada é um dos fatores de mora processual, prejudicando conseqüentemente o movimento negro. Além disso, a concessão de terras rurais à comunidade urbana em nome de movimento

não quilombolas), além da existência de infraestrutura pública, faz com que a administração pela associação seja inviabilizada. Esta proposta apresenta reflexões sob as condições de vida das famílias, que se deve discutir com mais profundidade a reformulação sócia espacial, com definições clássicas do espaço urbano identificando as características para a adoção das medidas que possibilitará diminuir os óbices para a regularização fundiária (BRASIL, 2011, p. 272). (Grifou-se)

¹⁶ No território estão inseridos dois Povoados Alagamar e Santa Izabel, sendo que no Povoado Alagamar, consta uma pequena infraestrutura de serviços públicos (água, energia, escola, posto de saúde, calçamento), sendo que as famílias detêm pequenas áreas denominadas de “chão de casa”, que **são as áreas urbanas.** Complementa-se ainda, na folha subsequente: “Assim, **o Povoado Alagamar trata-se de áreas consideradas urbanas, estando com a situação ocupacional definida.** Enquanto **o Povoado Santa Izabel,** mesmo não estando claramente com os limites do povoado definido, faz se **necessário a exclusão destas áreas do território, pois não há viabilidade** de executarmos a desintrusão com o reassentamento destas famílias, uma vez que não há disponibilidade de terras na região. Contribui ainda neste quadro, a indefinição de critérios para a desapropriação de moradias, pois, não possuem documentos do imóvel e a casa é a única benfeitoria (BRASIL, 2011, p. 271).

¹⁷ Conforme gráfico acima, a renda per capita por domicílio urbano supera o valor recebido pelos domicílios rurais. É interessante observar, também, que **mais da metade da população reside na Área urbana, desempenhando atividades próprias do contexto urbano,** geralmente amparadas por requisitos legais que tornem obrigatório o pagamento de salário mínimo, o mesmo não se observa no contexto do campo, onde as relações econômicas, em grande medida, são definidas pelas condições produtivas das próprias famílias, as quais exercem paralelamente a atividade produtiva, tarefas visando o repasse do produto no comércio, o efeito disso se faz sentir na inconstância dos valores econômicos obtidos em função dessa estratégia de auto-organização produtiva. (Grifou-se)

¹⁸ “5.10. Da análise do Levantamento Fundiário, tem-se que o território delimitado é constituído por ocupantes não quilombolas (proprietários e posseiros) e quilombolas com títulos de propriedade (BRASIL, 2011, p. 346).”

Complementando, ao realizar o levantamento das propriedades, em suas considerações finais, assim resta exposto:

“Este espaço é formado basicamente por três propriedades, onde na comunidade é formada por famílias quilombolas e não quilombolas, o que por vezes acirra os ânimos. Na tentativa de amenizar este clima, apresentamos a proposta de exclusão do Povoado e de imóveis (posses) que se localizam no entorno dos povoados, pois, estas áreas têm pequenas dimensões, onde a moradia é a única benfeitoria e na falta de critérios para a avaliação e desintrusão das famílias não quilombolas gera muita insegurança” (BRASIL, 2011, p. 285).

associativo, e não dos beneficiários diretamente, pode acarretar tredestinação das terras e uso por não quilombolas.

Somente o povoado ALAGAMAR é o interessado na desapropriação em análise, tal qual se extrai da Certidão de Autodefinição de folha 4 do mencionado processo administrativo junto ao INCRA, cujos limites devem ser estritamente observados pela Administração Pública.

Pode-se examinar o tema sob a ótica do desvio de finalidade da Administração Pública. A finalidade específica está descrita no decreto de desapropriação, publicado no Diário Oficial da União: assegurar o direito de uma comunidade quilombola urbana. Deve-se garantir, em seu favor, a moradia, trabalho, sustento, lazer, transporte, saúde, educação, mas não a terra para desenvolver atividade agropastoril, pois isto não coaduna com as raízes da própria comunidade.

A intervenção necessária do poder público para melhoria da sua qualidade de vida não possui qualquer relação com a desapropriação de fazendas para aqueles que buscam viver na região urbana (TRECCANI, 2006). O alcance do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que assegura o direito às terras tradicionalmente ocupadas, está adstrito às comunidades quilombolas. Não são tutelados no dispositivo associados, cooperados, amigos ou participantes de qualquer outra organização que não seja de comunidades dos quilombos. São habitantes da região reconhecidamente quilombolas poucas dezenas de famílias. Entretanto, na tabela das folhas 301 a 314 do processo administrativo constam nomes de famílias que não são quilombolas.

O próprio laudo recomenda a exclusão do povoado do processo de assentamento, e na sua folha anterior apresenta lista de pessoas residentes na região do COOJARDIM¹⁹, com 12 famílias assentadas, 14 cooperadas e 54 quilombolas.

¹⁹ Trata-se de uma cooperativa agrícola próxima à região quilombola, mas que com ela não se confunde. Os seus participantes não se autodeclararam quilombolas, conforme apresentado nas entrevistas: O Entrevistado 1 informou que “Nesse tempo eles queriam que a gente assinasse o papel como se tivesse [sido escravo] e a gente não assinou não porque não tinha”. O Entrevistado 2, com 90 anos de idade, informou que “é, tem Novalho, tem eu, tem Juca, tem o que mora lá na lagoa, tem um monte de gente”. Questionado sobre a comunidade quilombola no Povoado Santa Izabel, respondeu que “não, desde que eu vivo aqui”. Foi confirmado pelo Entrevistado 1, que disse que “ eu que cheguei aqui já tem 20 anos, nunca vi notícia disso não”. No mesmo sentido o entrevistado 3 disse, em relação ao Povoado Santa Izabel: “como se tivesse escravo, mas nunca existiu, né”. A divisão das terras objeto de assentamento entre Alagamar e Povoado Santa Izabel é esclarecida pelo Entrevistado 4: “Rapaz, eu acho que devia ser uma parte só na parte de lá, né, do ALAGAMAR. Mas disse que toda essa parte faz parte do quilombola. Eu não acho nem de acordo que seja isso aí, que

Criar uma associação, designar centenas de associados e demandar a propriedade alheia é conduta antidemocrática, que não coaduna com a teleologia do art. 68 do ADCT²⁰²¹. No caso em análise foi identificado que a maior parte das famílias cadastradas não é de comunidade quilombola. O requisito do Decreto n. 4.887/03 de autodeclaração não foi preenchido: somente houve a criação de uma associação, insuficiente ao cumprimento da norma. Dentre as 151 famílias apresentadas no mencionado processo administrativo, 71 não realizaram a autodeclaração, assinatura ou qualquer ato de manifestação da vontade as seguintes pessoas (nem qualquer membro das suas famílias²²²³).

seja essa parte daí. Porque tanto eu tenho terra, outros têm terra, todos aqui trabalham na terra. [...] Sou sócio da cooperativa. Tudo ali desde o tempo que eu trabalho nela, é só uma cooperativa. Não fazia parte de nada de quilombola”.

²⁰ Trata-se do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, integrante do bloco de constitucionalidade. É formalmente constitucional e possui status hierárquico de Constituição da República Federativa do Brasil.

²¹ Por esta razão assim recomenda o laudo: “Além do que a dimensão do povoado, o número de habitantes (com grande número de moradores não quilombolas), além da existência de infraestrutura pública, faz com que a administração pela associação seja inviabilizada” (BRASIL, 2011, p. 272).

²² Não realizaram a autodeclaração, assinatura ou qualquer ato de manifestação da vontade as seguintes pessoas (**nem qualquer membro das suas famílias**), numerados conforme o relatório supracitado: 4. Adria dos Santos; 5. Alan Santos Ferreira; 11. Antônio Ferreira Santos; Cônjuge: Edite dos Santos; 12. Aparecido Santos de Jesus; Cônjuge: Geice Santos Ferreira; 14. Auxiliadora Martins Santos; Cônjuge: Lenilton dos Santos; 15. Beitoso Bispo dos Santos; 16. Camila Martins Santos; 18. Cenira Maria dos Santos; Cônjuge: José Batista dos Santos; 19. Charlene dos Santos; 20. Cinthia Nascimento dos Santos Hora; Cônjuge: Danicleson dos Santos Hora; 21. Claudiane Nascimento Santos; 23. Cristiane Santos de Jesus; Cônjuge: Davison William Lucas de Carvalho; 24. Cynthia Carine dos Santos; 26. Dariane Fernandes Barros Santos; Cônjuge: Wallison Santos Silva; 27. Dayanna da Anunciação Fernandes dos Santos; Cônjuge: Marcel Fernandes dos Santos; 28. Deisiane da Anunciação Pereira Profiro; Cônjuge: Fabio Alex Pereira Santos; 30. Denise dos Santos; 31. Edeilza da Silva Santos; Cônjuge: Orlando dos Santos; 33. Edilaine dos Santos Fernandes; Cônjuge: Josenilson Fernandes Barros dos Santos; 35. Edjane dos Santos; 37. Edson dos Santos; 39. Eleilton dos Santos Dantas; 40. Elenilza da Silva Santos Meneses; Cônjuge: Gilson Meneses; 42. Elizabeth dos Santos Alves; Cônjuge: Pedro Alves dos Santos; 43. Elmiro dos Santos; 44. Elvis Silva Santos; 46. Ezequiel Alves Silva; 47. Fabiano dos Santos; 48. Fernanda dos Santos; Cônjuge: Adailton Martins Santos; 49. Francisco Bispo dos Santos; 51. Ganisson dos Santos Meneses; 53. Gildivan dos Santos; 55. Gioclesia dos Santos; 56. Gizelia dos Santos; Cônjuge: Manuel Paixão dos Santos; 59. Israel dos Santos; Cônjuge: Manuel Adriano Martins; 61. Iuri Martins Santos; 65. Jessica dos Santos Nascimento; Cônjuge: Gilsivan Meneses da Silva; 73. Jusciglecia Fernandes Barros Santos; 74. Laercio dos Santos; 76. Leticia dos Santos; Cônjuge: Benilson Cerqueira de Jesus; 78. Lindriana Alexandre dos Santos; Cônjuge: Cristiano Santos do Nascimento; 79. Luana dos Santos Pinto; 81. Lucileide dos Santos; Cônjuge: Clecio dos Santos; 83. Mailson dos Santos; 86. Marcelino dos Santos; 87. Marcia dos Santos; 89. Manoel Jairo dos Santos; 90. Manuel Bispo dos Santos; 91. Maria Abina Santos; Cônjuge: Manoel Américo dos Santos; 93. Maria Amazilde dos Santos; Cônjuge: Lourenço dos Santos; 94. Maria Anita Martins; 96. Maria Auxiliadora dos Santos; 99. Maria Creuza dos Santos; Cônjuge: Manoel dos Santos; 100. Maria da Conceição; 102. Maria das Dores Barros; Cônjuge: José dos Santos; 106. Maria Filomena dos Santos; 107. Maria Gedalvada Conceição Santos; 114. Maria Noelia; 120. Maria Zita dos Santos; Cônjuge: João Batista dos Santos; 123. Marili Cardoso da Silva; Cônjuge: José Benedito da Silva; 124. Many dos Santos; 125. Milene Bispo dos Santos; 127. Nayane da Anunciação Profiro; 129. Odaiza Bispo dos Santos; 130. Paloma Ingrid de Jesus Andrade; 136. Rosângela Vieira de Melo; Cônjuge: João Rivaldo de Almeida; 139. Sherley de Jesus Andrade; Cônjuge: Alysso Barros Vieira Eustaquio; 144. Thais Bispo dos

Das 151 famílias 71 simplesmente não estão no processo. Das 80 restantes, 26 não são quilombolas. A desapropriação de 3.000 ha buscou garantir aproximadamente um módulo rural para cada família. Observado o tamanho de 18ha para o módulo rural do Município de Pirambu, seriam necessários somente 792 ha desapropriados – isto se a comunidade não fosse urbana.

Na prática é retirada verba destinada ao desenvolvimento e prestação de serviços públicos à comunidade quilombola para o assentamento de outras pessoas. Conseqüentemente, fere-se o acesso aos serviços públicos básicos pela Comunidade Negra. Tendo em vista a sua ausência de recursos para demanda judicial e não atuação da Defensoria Pública do Estado e Ministério Público do Estado, seu acesso à justiça está adstrito à atuação do INCRA. Constatou-se, do processo administrativo e da análise qualitativa das entrevistas que há desapropriação para assentamento quilombola em quantidade superior à necessária.

Deste modo, por método dedutivo, observa-se que há previsão de gastos pela União de recursos que deveriam ser utilizados para o desenvolvimento socioeconômico quilombola, com escassez de recursos para o financiamento de serviços públicos à comunidade quilombola. Ademais, estudadas no processo administrativo as nas Contestações ao Relatório Técnico de Identificação Quilombola, constata-se reiteradas defesas dos proprietários dos terrenos adjacentes, que ensejam tumulto processual (devido à demanda multitudinária) e conseqüente ampliação da duração do processo.

Para sanar o descrito problema, deve a Administração Pública afastar grande parte das fazendas do objeto das desapropriações. Mantém-se somente os terrenos urbanos, destinados à formação do assentamento quilombola urbano, e os rurais, para a sua subsistência. Deixa-se assim de desapropriar uma área absurda de terra (equivalente a um município brasileiro) para atender pessoas não quilombolas (TRECCANI, 2006).

Santos; 149. Vilma Rodrigues dos Santos; 150. Weslan dos Santos; e 151. Zunaria Ferreira dos Santos (BRASIL, 2011, p. 301-314).

²³ São, portanto, 71 famílias possivelmente indevidamente cadastradas como quilombolas no processo. Dentre as outras 80 famílias, 26 são reconhecidas não quilombolas, mas participantes de uma cooperativa ou assentados. É vedada por disposição expressa do art. 185, I e II, CRFB a desapropriação para reforma agrária, ainda que travestida de tuteladora dos direitos dos quilombolas (BRASIL, 2011, p. 301-314).

A respectiva verba não utilizada na desapropriação deve ser destinada para as melhorias nos serviços básicos urbanos e a promoção à atividade econômica pelos quilombolas, tanto na parte urbana quanto rural, como técnica de resolução do problema 1 e do problema 3, concomitantemente. Com gasto de menos de um terço da verba para a desapropriação, pode-se investir em educação, proteção ambiental, cuidados de saúde, transporte público, habitação pública, assistência social, subsídios alimentares, planejamento urbano e gerenciamento de resíduos, exemplificativamente.

Com este fim, relevante a mencionada integração do SEI/INCRA ao sistema informatizado do Ministério Público do Estado, Defensoria Pública do Estado, Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União, com controle em tempo real dos autodeclarados negros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da análise do processo de assentamento da comunidade Alagamar no INCRA em Sergipe, observa-se a validação parcial das hipóteses iniciais. Foi constatado que as comunidades quilombolas efetivamente possuem dificuldades na implementação de serviços básicos, mas possuem parcialmente calçamento, água encanada, energia e cooperativa com apoio público. O problema inerente ao tema reside no processo de desapropriação sem respectiva promoção de serviços públicos, na deficiência na proteção da Defensoria Pública da União e do Ministério Público Federal e na alegação de ilegitimidade da Defensoria Pública Estadual e do Ministério Público Estadual.

Após a revisão bibliográfica, estudo do processo administrativo, visita técnica e exame qualitativo das entrevistas, bem como o teste da viabilidade das propostas, constata-se a necessidade de algumas mudanças. Inicialmente, deve-se reconhecer a legitimidade da Defensoria Pública do Estado e do Ministério Público do Estado para atuar em favor da prestação de serviços básicos às comunidades quilombolas.

De igual modo, deve-se haver a criação do Ministério Público do Estado e da Defensoria Pública do Estado itinerantes, direcionados às comunidades quilombolas. Também há que se ter o controle judicial do rol de autodeclarados negros. Além disso, deve-se ter a Integração do SEI/INCRA ao sistema do Ministério Público Federal, do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública Estadual e da

Defensoria Pública da União, com controle em tempo real do processo de desapropriação, pelo primeiro, e da prestação de serviços públicos, pelos demais.

Constatou-se ainda a existência de processos de conflito aparente entre a proteção ambiental e os processos de desapropriação quilombola, com a respectiva suspensão processual. Evidente lacuna sobre o tema é que a simples suspensão do processo administrativo de desapropriação não põe os interesses quilombolas em análise, mas ao contrário, afasta-os em absoluto.

Para a solução dessa questão, propõe-se o prosseguimento parcial do processo administrativo de assentamento, em relação às terras não declaradas como Áreas de Preservação Ambiental; a realização de audiências obrigatórias de mediação coletiva; o prosseguimento do processo administrativo de desapropriação com a conciliação de interesses quilombolas com o ambiental, ao revés da pura e simples suspensão do feito.

Por fim, observou-se a destinação de terras alheias às terras ocupadas pela comunidade quilombola, no processo administrativo. Devido à desapropriação em quantidade superior à necessária, há maior incidência nas Contestações ao Relatório Técnico de Identificação Quilombola.

Ademais, acarreta-se gastos à União de recursos que deveriam ser utilizados para o desenvolvimento socioeconômico quilombola. Para a solução da questão, constata-se que é viável o controle judicial do rol de quilombolas. Além disso, a relevância da determinação de uso do respectivo recurso apurado a mais para desapropriações nos serviços básicos e promoção à atividade econômica pelos quilombolas, com correspondente alteração da Lei Orçamentária Anual ou Créditos Adicionais.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Lúcia; TRECCANI, Girolamo. **Terras de Quilombo**. Em: LARANJEIRA, Raimundo (org.). Direito Agrário Brasileiro. São Paulo: LTR, 2000.

ARAÚJO LIMA, Elvoclébio; LIMA, Edson Paulo de. Comunidades Tradicionais Quilombolas em Sergipe: A Problemática da Formação Sócio-Histórica no Currículo das Escolas “Quilombolas” e a Consciência Política da Luta por Reconhecimento. In: **Anais do 8º Encontro Internacional de Formação de Professores**, Aracaju, 2016. ISSN: 2179-0663.

BRASIL. União, INCRA, Superintendência Regional em Sergipe, Divisão de Quilombolas. Processo Administrativo nº. 54370.001342/2011-29. 2011, p. 443.

DIDIER JR., Fredie. **Teoria Geral do Processo, essa desconhecida**. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

DRESCH, Renato Luis. **A garantia de acesso à saúde e as regras de repartição da competência entre os gestores**. Em: Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde, v. 12, n. 1. 2015. p. 20-44.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à Justiça e o Ministério Público**. Em: Revista Justitia, 146, 2. trim. 1989. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo. 1989.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2001.

SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SCHNEIDER, Camila; RODRIGUES, Marco Antônio. Da possibilidade de concessão de tutela provisória de urgência por juízo absolutamente incompetente. Em: Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, n. 41 (2019), p. 305-324.

STIPANOWICH, Thomas J.; LAMARE, Ryan. **Living with ADR: Perceptions and use of mediation, arbitration, and conflict management in fortune 1000 corporations**. Cambridge: Harvard Negotiation Law Review, V. 19, 2014.

SPOSATO, Karyna Batista; SILVA, Luciana Aboim Machado da. **Justiça juvenil restaurativa e novas formas de solução de conflitos**. São Paulo: CLA, 2018.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 3. Ed. São Paulo: Método. 2016.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação**. Programa Raízes, 2006, 344 páginas. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Girolamo.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2020.