

1 INTRODUÇÃO

De acordo com relatório de pesquisa¹ emitido pelo Projeto Achados e Pedidos (2021) os direitos à terra quilombola estão em risco, dado que nos últimos quatro anos, houve um decréscimo significativo² na certificação e titulação de territórios quilombolas. Em uma breve análise, note-se que a justificativa não decorre de uma lacuna legislativa, mas da atuação governamental, *a contrario sensu*, do que é exigido pelos arranjos institucionais e governabilidade voltada para uma política de Estado, o que afeta diretamente o acesso a direitos e políticas públicas por este público-alvo.

Nesse diapasão, hodiernamente, apresenta-se como marco legislativo para o acesso a direitos e políticas públicas voltadas para certificação de comunidades quilombolas os seguintes dispositivos jurídicos: Art. 68 da Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)/88 que concede o direito constitucional a titularidade definitiva de territórios para remanescentes de quilombos; o Decreto nº 4.887/03 responsável pela operacionalização e institucionalização da política pública de certificação de território; o Programa Brasil Quilombola (2005) e o seu plano base que é a Agenda Social Quilombola estabelecida no Decreto nº 6.261/2007.

Entretanto, percebe-se um verdadeiro descaso, no que diz respeito a gestão que deveria ser integrada e atuação administrativa dos órgãos responsáveis³, no qual destaca-se a Fundação cultural Palmares e INCRA, havendo uma morosidade de no mínimo de 5 anos entre a certificação e titulação do território quilombola, do qual destaca-se o território do Quilombo de Sacopã, última comunidade tradicional negra, remanescente na zona sul carioca, que foi certificado em 2004, e quase 09 anos depois ainda não foi titulado, sendo alvo de diversas especulações imobiliárias.

¹ Este relatório, parte do projeto Achados e Pedidos, revela como o processo de enfraquecimento da estrutura socioambiental federal observado nos últimos dois anos comprometeu a regularização fundiária de territórios quilombolas. A iniciativa é realizada pela Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo) e pela Transparência Brasil em parceria com a Fiquem Sabendo, com financiamento da Fundação Ford. (ACHADOS E PEDIDOS, 2021; p.4)

² Foram titulados somente três territórios quilombolas e pulicados 12 editais referentes ao Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) pelo INCRA, apresentando o menor percentual desde 2005. A queda foi de 71% em 2019 na comparação com 2018, passando de 45 para 13, e caiu 69% em 2020, com apenas quatro movimentações. (ACHADOS E PEDIDOS, 2021, p.5)

³ A certificação dos territórios - primeiro passo para a regularização, de responsabilidade da Fundação Cultural Palmares - chegou aos menores níveis desde 2004. No ano passado, foram apenas 29 certificações pela FCP (número 58% menor do que o do ano anterior). Passo seguinte à certificação, a titulação - de responsabilidade do Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) - também atingiu o menor nível dos últimos 17 anos. (ACHADOS E PEDIDOS, 2021, p.5)

Isto posto, o presente artigo tem como objetivo evidenciar como a judicialização tem sido um instrumento jurídico para estas comunidades, a fim de ter seus direitos, ao menos resguardados, até que o processo de titulação ocorra e que, *a contrario sensu*, tem sido utilizado como meio jurídico para evitar o reconhecimento e efetivação dos direitos étnicos e da terra, dado a tomada de decisão por uma judicialização política e atuação voltada para uma política de governo.

2 PANORAMA DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE CERTIFICAÇÃO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS NO BRASIL: POLÍTICA DE ESTADO OU DE GOVERNO?

O art. 68 da ADCT e a criação do Decreto Federal nº 4.887/03, tal como a decisão sobre sua constitucionalidade corroborou para, posteriormente, a promoção de diversas PPs que contribuíram para a inclusão das comunidades quilombolas que antes eram marginalizadas, como atores sociais que necessitam de maior proteção legislativa e jurídica por parte do Estado, conforme explicitou a Ministra Rosa Weber ao votar na ADI 3239/04.

Posto isso, em 12 de março de 2004 foi lançado o Programa Brasil quilombola com o objetivo de consolidar os marcos da política de Estado para os territórios das comunidades quilombolas. Convém salientar, que é uma PP que tem como plano base a *implementação* da Agenda Social Quilombola (Decreto Federal nº 6.261/07), atualmente revogada, a partir de ações e estratégias integradas que envolvem quatro eixos, a saber: 1º Acesso a Terra; 2º Infraestrutura e Qualidade de Vida; 3º Inclusão Produtiva e 4º Desenvolvimento Local e Direitos e Cidadania.

Ressalte-se que, o primeiro passo para que uma comunidade tenha acesso a PP de regularização de territórios quilombolas é o autorreconhecimento, dado que o direito à terra nestes moldes é garantido somente para comunidades quilombolas, a partir da ocupação e relação identitária com o território a ser reivindicado, conforme abordado anteriormente, feito o requerimento a FCP, que é a responsável pela emissão de certificado de autodeclaração, e por dar suporte jurídico e administrativo pelo trâmite de titulação que ocorrerá pelo INCRA, o qual fará o mapeamento e delimitação territorial e estudos antropológicos e históricos, para a correta demarcação da área a ser titulada.

Apesar das diversas competências dos órgãos administrativos, no qual destaca-se a FCP e o INCRA, e a definição do Programa Brasil quilombola e *implementação* da Agenda social como uma política de Estado, em que os arranjos institucionais são feitos de forma

integradas com diversos atores e players sociais, independente do governo e de posicionamento ideológico, a qual não deve ser descontinuada ou mitigada após um mandato, dado que foi pensada e implementada de forma a ser estruturada, articulada com diversos setores da sociedade, devendo ser executada a longo prazo, com solidez e previsão orçamentária suficiente, uma análise dos dados feito pelas Achados e pedidos (2021) nos portais governamentais evidenciaram que a PP de certificação e titulação dos territórios quilombolas vem sendo tratada como uma política de governo.

Registre-se que não há aqui nenhum posicionamento ideológico e defesa sobre melhor e pior governo, e os dados analisados estão depositados nas bases de dados emitidas pelos respectivos órgãos, podendo ser consultado, quando houver e analisados por qualquer cidadão.

De acordo com o relatório (2020, p.1) que faz uma análise do processo de certificação e titulação de territórios de 2003 até 2021, houve um “processo de enfraquecimento da estrutura socioambiental federal observado nos últimos dois anos que comprometeu a regularização fundiária de territórios quilombolas.” Decorrendo nos menores níveis desde 2004, sendo apenas 29 territórios certificados pela FCP em 2021, houve um decréscimo de 585 em relação ao ano anterior. (ACHADOS E PEDIDOS, 2021)

No que corresponde à titulação, de competência do INCRA, também houve um decréscimo significativo, atingindo o menor número, com a titulação de apenas um território quilombola na Bahia, o quilombo dos macacos, o qual esperava pela titulação em disputa judicial contra a Marinha do Brasil há mais de 40 anos, mas que sofreu com uma delimitação de terra aquém da esperada e declarada pela comunidade quilombola, que teve usurpado mais de 40 mil hectares. (ACHADOS E PEDIDOS, 2021)

Num panorama desde 2003 foram certificados 2.803 territórios quilombolas pela FCP e abertos 295 processos para titulação no INCRA, tendo sido concluídos, até o presente momento, apenas 41 deles. Vide tabela abaixo:

Figura 1. Tabela 1. Certificações de territórios quilombolas por governo

Governo	Certificações	Dias no cargo	Média de certificações por ano
Lula I (2003-2006)	811	1460	202,9
Lula II (2007-2010)	600	1460	150,1
Dilma I (2011-2014)	737	1460	184,4
Dilma II (2015-2016)	98	496	72,2
Temer (2016-2018)	452	963	171,4
Bolsonaro (2019-)	105	766	50,1

Fonte: Achados e pedidos (2021)

Percebe-se que de acordo com a sumarização dos dados por gestão, conforme o gráfico, há uma preocupação e maior quantidade de certificação de territórios pela FCP nos Governos de Lula e Dilma em seus primeiros mandatos, no segundo mandato da Presidenta Dilma, em apenas 496 dias foram certificados 98 territórios. Com a instituição do golpe no Brasil, o vice-presidente Temer e posteriormente presidente interino, deu continuidade a agenda do governo e certificou 452 territórios, e os dois mandatos juntos somam a certificação de 550 territórios certificados. (ACHADOS E PEDIDOS, 2021).

Sendo assim, é durante a gestão do governo Lula que há o maior número de certificação de territórios, ou seja, 811 no primeiro mandato e 600 no segundo equivalendo a 1.411 territórios certificados, sendo responsável pela certificação de mais de 50% do montante total de territórios certificados no Brasil, até o momento.

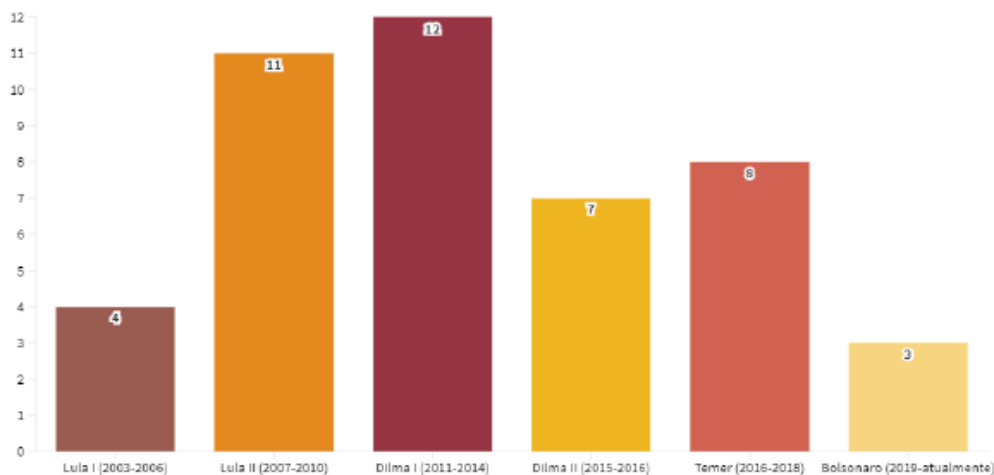
Num comparativo com as gestões anteriores, note-se que em quase 4 anos do Governo Bolsonaro, houve o menor número de certificação de territórios quilombolas, dado que até a emissão do relatório só foram certificados 105 territórios. Entretanto, a maioria das certificações já estavam em julgamento desde a gestão anterior e importante destacar que não fazia parte da agenda política do Presidente a demarcação ou certificação de territórios quilombolas.

Os números refletem a concretização da visão da atual [anterior] gestão federal em relação à garantia e exercício dos direitos de povos tradicionais, expressa em mais de uma ocasião antes e depois das eleições gerais de 2018. O próprio presidente da República, Jair Bolsonaro, foi alvo de processo por racismo quando ainda era pré-candidato ao cargo. Em 2017, chegou a dizer durante palestra no Clube Hebraica que havia visitado um quilombo em Eldorado Paulista (SP) e “o afrodescendente mais leve lá pesava sete arrobas”. “Não fazem nada! Eu acho que nem para procriadores servem mais. Mais de R\$ 1 bilhão por ano é gastado (sic) com eles”, afirmou. Em setembro de 2018, Bolsonaro foi absolvido pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região e o processo foi encerrado em junho de 2019. No discurso ele prometeu ainda

que, se chegasse ao Palácio do Planalto, não demarcaria nem um centímetro a mais de terras indígenas ou quilombolas. Em 2018, defendeu o arrendamento dos territórios para exploração da mineração. O presidente da Fundação Palmares, o jornalista Sérgio Camargo, também já foi alvo de inquérito por crime de racismo. Em áudio vazado que motivou a abertura do processo, ele chegou a se referir ao movimento negro como “escória maldita” e se referiu ao líder quilombola Zumbi dos Palmares de “filho da puta que escravizava pretos”. O discurso é colocado na prática de três principais formas: falta de transparência sobre a execução das políticas, esvaziamento institucional e redução de orçamentos aos menores índices da história recente. (ACHADOS E PEDIDOS, 2021)

No que concerne à titulação definitiva de propriedade, os dados ainda são mais preocupantes, porém é perceptível que o fato de haver uma crescente no número de certificações de territórios quilombolas na gestão do governo Lula corrobora para um aumento na titulação de território no Governo Dilma, ou seja, durante o primeiro houve a titulação definitiva de 15 territórios entre o período de 2003 a 2010, e 19 entre 2011 e 2016, os quais somados aos 8 do governo Temer (sucessor interino do governo Dilma), resultam em 27 territórios titulados, já na gestão do Governo Bolsonaro foram titulados apenas três territórios, os quais já estavam em processo de titulação anterior ao seu governo e só foi possível por meio de Ação Civil Pública.

Figura 2. Gráfico 2. Territórios quilombolas titulados, por governo



Fonte: Achados e pedidos (2021)

Todavia, os dados também evidenciam que independente do governo, há uma morosidade significativa e uma lacuna administrativa entre os processos de certificação e titulação dos territórios quilombolas, problema apresentado em todos os governos, pois em análise qualitativa e quantitativa dos dois gráficos, temos 1.411 territórios certificados entre

2003 e 2010, mas só 30 territórios titulados entre 2011 e 2021, o que evidencia uma demora de quase 10 anos entre certificação e titulações.

Primeiramente é de se esclarecer que há inúmeras ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal em face do Incra, contra a demora na conclusão dos procedimentos de regularização e titulação de territórios quilombolas. Na própria página da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão há os números dessas Ações Civis Públicas, bem como o link para acompanhar o seu andamento. Além dos casos acima, há inúmeras outras ações defendendo a posse quilombola propriamente dita, especialmente em face dos seus usos e costumes. (BRASIL, 2018, p.135)

O Ministério Público Federal, em seu manual de atuação para reconhecimento e titulação de territórios quilombolas, aponta que é muito comum que as terras tradicionais, sejam impactadas em seu processo de titulação, devido a judicialização que envolvem conflitos possessórios, sendo inclusive “o recurso à identidade comunitária relacionada à categoria quilombola apareça exatamente nos momentos em que o conflito se torna mais evidente como forma de contraposição e organização face aos embates.” (BRASIL, 2018, p.126) e explicita:

O reconhecimento dessa pluralidade de origens e expressões é importante, pois não haverá via única de atuação do MPF. Não se trata apenas de resolver a disputa expressa no conflito possessório que, muitas vezes, representa apenas a eclosão de problemas relacionados à falta de titulação das terras da comunidade ou a disputa pelos recursos ambientais do território tradicional. É necessário, pois, compreender a situação conflituosa, de forma a atuar não apenas no litígio possessório aparente, mas também em relação aos fatos que subjazem à relação entre a comunidade quilombola e aqueles com quem se dá a confrontação. Muitas vezes, pois, ao lado da atuação possessória, é necessária a intervenção, inclusive judicial, em relação aos problemas principais que afligem a comunidade, como a omissão ou mora do Poder Público na identificação, delimitação e titulação dos territórios tradicionais. De fato, a falta de solução na atuação do Estado para cumprir as providências do Art. 68 do ADCT da CF/1988 pode ensejar que os conflitos apareçam sob a forma de uma disputa possessória. (BRASIL, 2018, p.126)

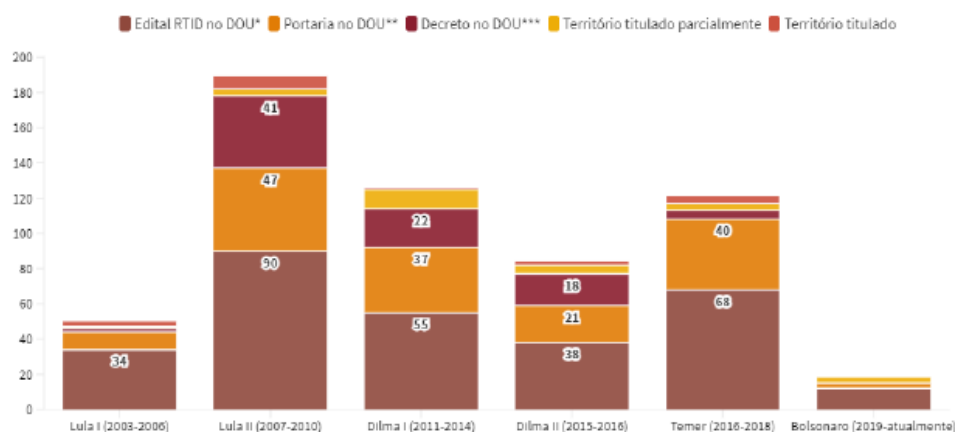
Ainda de acordo com o autor, é comum se utilizar do conflito possessório para a desapropriação de terras e para o despejo de indivíduos ou grupos que ocupam comunidades quilombolas ainda não reconhecidas, a fim de que se obtenha ilicitamente a posse de territórios de comunidades tradicionais. Para tanto, é indispensável que os outros atores sociais que atuem no âmbito civil, que não o MPF, dado que não de sua competência exclusiva, atuem neste tipo de demanda:

[...] ao tomar conhecimento da situação, é recomendável, ao delimitar o objeto do inquérito civil a ser instaurado, ponderar se as investigações não se restringirão ao conflito possessório aparente, mas também à eventual mora do Poder Público na conclusão das providências voltadas à efetivação do art. 68 do ADCT da CF/1988, com a possibilidade da expedição de recomendações ou mesmo a propositura de ações coletivas em face do órgão responsável. Ao lado do conflito possessório, associa-se frequentemente a mora estatal na titulação das terras tradicionalmente ocupadas. Essa inação, em regra, está relacionada às causas do conflito possessório. O proprietário ou empreendedor usa a ação possessória para suprimir a posse antes da titulação das áreas pelo Poder Público. Embora a questão étnica não se limite ao aspecto territorial, essa

é uma dimensão vital para a reprodução do grupo de forma coletiva e essencial a ser solucionada a partir das providências do MPF. Assim, **é necessário verificar perante os órgãos competentes o andamento do procedimento de identificação, delimitação e titulação, os quais podem ser encontrados não apenas nos órgãos federais responsáveis, como o Incra e a SPU, mas também naqueles estaduais, como os seus Institutos de Terras** (BRASIL, 2018, p.127) [grifo nosso]

Isto posto, impende destacar que no que tange ao andamento de processos de titulação de territórios quilombolas também foram tratadas como uma política de governo, pois só nos últimos 4 anos, houve o decréscimo de 71% em 2019, 69% em 2020, e nenhuma posteriormente, totalizando 17 movimentações em seu governo. Ademais, foram publicados 12 editais de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) e apenas três portarias de reconhecimento dos limites de territórios quilombolas no período. Vide gráfico abaixo:

Figura 1. Gráfico 3. Andamento dos processos de titulação de territórios quilombolas, por governo



Fonte: Achados e pedidos (2021)

Apesar, da análise dos dados evidenciarem, que nos arranjos institucionais adotados pela última gestão, houve um ideário de que a *implementação* da PP de certificação e titulação de territórios quilombolas fosse tratada como uma política de governo, isto não deve ocorrer ou se tornar uma prática, do que já em seu escopo jurídico e legislativo é prevista como uma política de Estado, devendo ser continuada independentemente do mandato no poder, e que uma atuação diferente desta, afeta diretamente no reconhecimento de direitos quilombolas, e na não titulação de territórios, o que violam os direito à cidadania pluriétnica, ao acesso a outras PPs e massificação da judicialização para efetivação e ou proteção deste direito, quer seja pelo MPF ou os demais atores envolvidos em sua defesa.

Nesse diapasão, hodiernamente, apresenta-se como marcos legislativos para o acesso a direitos e PPs voltadas para certificação e titulação de comunidades quilombolas os seguintes dispositivos jurídicos: Art. 68 dos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, doravante

ADCT, que concede o direito constitucional à titularidade definitiva de territórios para remanescentes de quilombos; o Decreto Federal nº 4.887/03, responsável pela operacionalização e institucionalização da PP de certificação de território; o Programa Aquilomba Brasil (2023) e o seu plano base que é a Agenda Social Quilombola estabelecida no Decreto Federal nº 11.447/23, que compreende um conjunto de ações integradas voltadas para melhoria das condições de vida e ampliação do exercício da cidadania pluriétnica das comunidades quilombolas no Brasil.

Destaque-se que, apesar do Programa Brasil Quilombola (2005) ter sido ampliado para o Programa Aquilomba Brasil culminando na revogação do Decreto Federal nº 6.261/2007 por meio do Decreto Federal nº 11.447/2023, serão mencionadas neste trabalho as duas legislações, dado que a primeira fora utilizada para instrumentalização e certificação do Quilombo de Sacopã, que ocorreu em 2004.

Isto posto, já nos primeiros meses de Governo Lula houve a revogação de portarias da FCP que afetavam o processo de titulação, emitidas no Governo Bolsonaro, e a ampliação do Programa Brasil quilombola, com mudanças significativas e a proposta de uma agenda nacional de certificação, a nível federal, para promover celeridade nos processos de certificação. Outro ponto que merece destaque, é que pela primeira vez o censo trará dados referentes, especificamente as comunidades quilombolas, o que viabilizará ainda mais a produção deste trabalho.

Quanto aos responsáveis pelo processo de certificação e titulação dispunha a Agenda Social Quilombola (2007) que se deve haver ações integradas e atuação administrativa conjunta dos órgãos responsáveis⁴, no qual destaca-se a Fundação Cultural Palmares— FCP e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — INCRA, os quais, no Programa Aquilomba Brasil passam também a integrar o Comitê Gestor, que tem como objetivos previstos no art.3º (I) a garantia da regularização fundiária dos territórios quilombolas com a elaboração de uma agenda nacional para titulação desses territórios; (II) o estímulo à participação das comunidades em ações no âmbito da Política Nacional sobre Mudança do Clima e Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais; (III) a garantia da consulta prévia, livre e informada no

⁴ “A certificação dos territórios - primeiro passo para a regularização, de responsabilidade da Fundação Cultural Palmares - chegou aos menores níveis desde 2004. No ano passado, foram apenas 29 certificações pela FCP (número 58% menor do que o do ano anterior). Passo seguinte à certificação, a titulação - de responsabilidade do Inra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) - também atingiu o menor nível dos últimos 17 anos.” (ACHADOS E PEDIDOS, 2021, p.5)

âmbito dos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que impactem o modo de vida da população quilombola.(BRASIL, 2007; 2023)

Contanto, apesar das previsões legislativas e regulamentação referente aos processos de certificação e titulação de territórios, constatou-se certo desapareço quanto à gestão governamental e cumprimento da Agenda Social quilombola (apesar de instituída desde 2007) e na certificação e titulação de territórios quilombolas (que já prevê regulamentação desde 2003), corroborando, para que quase após 20 anos da regulamentação, ainda haja um disparate entre a existência de territórios quilombolas, o reconhecimento, a certificação e titulação.

Consoante o último estudo realizado pela Base de Informações Geográficas e Estatísticas sobre os Indígenas e Quilombolas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2019) evidenciou-se que, à época, no Brasil havia mais de 5.972 localidades quilombolas. Entretanto, dados da Base Territorial do Censo Demográfico de 2022 já apontam, que possivelmente, este número ultrapassa mais de 6 mil, não tendo sido identificados territórios desta natureza apenas nos estados do Acre, Roraima e no Distrito Federal, dos quais 3,5 mil foram certificados pela Fundação Cultural Palmares, sendo apenas 206 titulados desde a regulamentação da PP de titulação e certificação de territórios quilombolas.

No estado do Rio de Janeiro, dados do Observatório de Terras Quilombolas da Comissão Pró-Índio (2023) e do Atlas Observatório Quilombola—Koinonia (2023) evidenciam a existência de 42 comunidades quilombolas, das quais apenas 3 foram tituladas e 31 encontram-se em processo de certificação/titulação, restando 09 que sequer foram reconhecidas e conseqüentemente certificadas.

A morosidade entre o reconhecimento, a certificação e titulação dos territórios quilombolas é alarmante, havendo uma demora de cerca de 5 a 20 anos entre a certificação e titulação do território, do qual destaca-se no Rio de Janeiro, o território do Quilombo de Sacopã, comunidade quilombola sita na Lagoa Rodrigo de Freitas, que foi certificada em 10 de dezembro de 2004 e quase 19 anos após ainda não foi titulada.

3 A JUDICIALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA REGULARIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS E O ACESSO A DIREITOS E OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Apesar do direito à propriedade definitiva de território, tal como, a proteção e preservação de costumes, garantida para comunidades quilombolas, a judicialização com intuito possessório tem sido uma estratégia muito utilizada para coibir a efetivação deste direito.

Portanto, tendo em vista, a intencionalidade do trabalho, não se buscará discutir aqui, apesar de já apresentado, a judicialização como estratégia errônea para não titulação de territórios quilombolas, mas a importância que o MPF, apresenta na atuação ativa do procurador da República nas audiências de justificação, em ações possessórias, em que exista interesse e/ou figure num dos polos comunidades de remanescentes de quilombos, primordialmente para demonstrar o aspecto étnico e coletivo e não só uma demanda de caráter patrimonial. Isto posto, destaca-se:

Atuação em Ações Possessórias – Nesses casos, deve-se observar em primeiro lugar a indispensabilidade da intervenção do MPF nas ações possessórias promovidas em desfavor da comunidade ou dos seus integrantes, seja em virtude de previsão na Lei Complementar nº 75/1993 (art. 6º, VII, b), seja no Código de Processo Civil (art. 178, III). [...] **à competência para o julgamento das ações possessórias que envolvam as comunidades remanescentes de quilombos.** Com efeito, deve-se observar que, em virtude da intervenção do Incra e da Fundação Cultural Palmares nesses feitos, na condição de assistentes ou de amicus curiae, **mostra-se competente a Justiça Federal para o processo e julgamento dessas causas, com a intervenção do MPF.** Há firme jurisprudência nesse sentido, especialmente no Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Nos casos nos quais o Incra ou a FCP não se manifestarem no processo, é recomendável ao MPF comunicar a situação às autarquias, a fim de que os seus órgãos de representação judicial adotem as providências pertinentes à inclusão delas na relação processual. A atuação investigativa do MPF e a propositura de ações civis públicas** - A participação mais relevante do MPF, no que tange aos conflitos possessórios de comunidades quilombolas diz respeito à apuração das razões que originam essas disputas, mediante a instauração de Inquéritos Cíveis Públicos. É importante delimitar, logo na instauração do inquérito cível, que a apuração irá alcançar o conflito possessório, com suas causas, bem como a análise da possível mora da Administração Pública. (BRASIL, 2018, p.129)

Outrossim, a judicialização no que diz respeito a certificação e titulação de territórios quilombolas têm sido utilizada como alternativa, ora para barrar o reconhecimento, ora para garantir que os direitos conquistados sejam efetivados. Portanto, numa análise nas bases de dados do Brasil, primordialmente da Comissão Pró-Índio de São Paulo são/foram temas de judicialização, que decorreram, posteriormente ao reconhecimento de direitos quilombolas:

a. Imposto territorial rural: Intributabilidade de terras quilombolas e o imposto sobre a propriedade territorial rural- ITR). O não reconhecimento da intributabilidade de terras quilombolas, fez com que muitas comunidades tivessem dívidas milionárias, até 2014, sendo alvos de judicializações que tinham como objeto o pagamento da dívida, das quais apresentava-se três associações quilombolas paraenses nos Municípios de Abaetetuba, Óbidos e Oriximiná, Todavia, a judicialização e articulação dos players sociais como: Comissão Pró-Índio juntamente com os quilombolas de Abetetuba, o Inesc, o Movimento Sem Terra, ABRA e a CNBB articulados com a liderança do PT na Câmara dos Deputados, conquistaram o direito a intributabilidade de terras quilombolas, desde de 2014, por meio da Medida provisória

651/2014 e da Lei nº 13.043 de 13 de novembro de 2014, No entanto, o resultado favorável de duas ações referente aos casos de Abaetuba e Óbidos, evidenciaram uma atuação judicial no reconhecimento da intributabilidade, decorrendo na suspensão do pagamento de valores referentes a créditos de ITR.⁵ (CPI -SP, s.d., on-line)

b. Autoidentificação: Critério de autoidentificação como definidor da identidade quilombola; Em outras palavras, o reconhecimento do princípio do autorreconhecimento e da consciência, previstos no artigo 2º do Decreto 4.887/2003 e na Convenção nº 169. Apesar da judicialização como estratégia para ocupação de terra claramente pertencente a comunidades quilombolas, o não reconhecimento, implicou em muitas judicializações como estratégia para obtenção de posse, entretanto estes dois princípios permitiu a defesa e utilização como fundamento jurídico em muitas ações possessórias, no que diz respeito, a descaracterização e a desapropriação da terra de propriedade coletiva quilombola, para propriedade particular.⁶ (CIP-SP, s.d., on-line)

c. Convenção 169 da OIT: a aplicabilidade no que tange à proteção jurídica das comunidades quilombolas, com o reconhecimento nas decisões judiciais e a aplicação da referida Convenção como fundamento jurídico para proteção jurídica das comunidades quilombolas, gerou jurisprudências que viabilizassem a interpretação por analogia.⁷ (CPI -SP, s.d., on-line)

d. Desapropriação: Cabimento de desapropriação por interesse social em procedimento de titulação de terra quilombola, o reconhecimento da desapropriação especial, ou seja, a aplicação da desapropriação com a finalidade de interesse social, prevista na Lei n. 4.132 de 1962, como meio adequado, quando se trata de territórios quilombolas.⁸ (CPI -SP, s.d., on-line)

e. Direito ao contraditório: Direito ao contraditório e ampla defesa nos procedimentos administrativos do INCRA. Conforme visto, anteriormente, neste artigo, e denunciado pelo MPF, há uma grande intervenção do Ministério Público Federal (MPF) nos Estados, com vistas a ajuizar ações requerendo a celeridade na efetivação dos direitos territoriais das comunidades

⁵ CASO ABAETETUBA. Decisão de 03/05/2012 Ação Ordinária n.º 69367-48.2011.4.01.3400. Comunidades quilombolas envolvidas: Acaçu, Acaraqui, AltoItacuruça, Arapapu, Arapapuzinho, Baixo Itacuruça, Ipanema, Jenipaúba, Médio Itacuruça e Rio Tauaré-açu. Caso Óbidos. Decisão em 18.12.2013. Ação Ordinária n.º : 72595-60.2013.4.01.3400. associação envolvida: ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE NEGROS DA ÁREA DAS CABECEIRAS – ACORNECAB

⁶ Agravo de Instrumento n.º 2008.04.00.034037-5/SC. Comunidade quilombola envolvida: Invernada dos Negros (SC); Agravo de Instrumento n.º 2008.04.00.010160-5/PR; Comunidade quilombola envolvida: Paiol da Telha (PR); Agravo de Instrumento n.º 2007.01.00.052659-8/DF; Comunidade quilombola envolvida: Pedra do Sal (RJ), todas decisões são do ano de 2008.

⁷ Caso Quilombolas de Santarém e Porto do Maicá (PA); Caso Cafundó (SP); Caso Lagoa dos Campinhos (SE); Ação Ordinária n.º 2008.84.00.007538-4 ou 0007538-95.2008.4.05.8400; Agravo de Instrumento n.º 2008.04.00.010160-5/PR; Mandado de Segurança n.º 2006.37.00.0052222-7

⁸ Apelação Cível n.º 522043/PE ou 0000515-27.2010.4.05.8304. Comunidade Quilombola envolvida: Conceição das Crioulas (PE); Apelação Cível n.º 0000514-42.2010.4.05.8304. Comunidade quilombola envolvida: Conceição das Crioulas (PE); Agravo de instrumento n.º 0017014-55.2012.4.03.0000. Comunidade quilombola envolvida: Furnas do Dionísio (Jaraguari-MS);

quilombolas no Brasil, primordialmente no que diz respeito a morosidade no reconhecimento da titulação do território, primordialmente, para garantir o direito a participação processual, no que corresponde a defesa dessas comunidades quilombolas.⁹ (CPI-SP, s.d., on-line)

f. Prazo razoável: Prazo razoável para conclusão do procedimento administrativo de titulação de terra quilombola; tendo em vista a morosidade no processo de implementação da política pública de certificação e titulação de territórios quilombolas, o MPF também tem atuado incansavelmente, para a regularização do território, ou para que ao menos se determine um prazo razoável, para que os órgãos administrativos responsáveis possam atuar. Ainda, não é possível falar de prazos que não os referentes as etapas do processo administrativo, mas a atuação do MPF e a judicialização tem contribuído para que comunidades que esperam há mais de 20 e 40 anos obtenham sua titulação definitiva.¹⁰(CIP-SP, s.d., on-line)

g. Constitucionalidade do Decreto 4.887/03: Ações que julgavam inconstitucionais critérios estabelecidos no Decreto 4.887/2003 afetaram a certificação e titulação dos territórios quilombolas até 2018, quando por maioria de votos, o Plenário do STF concluiu o julgamento de ADI nº 3239/04 e declarou a validade do Decreto 4.887/2003, garantindo, com isso, a certificação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas, tal como, o reconhecimento de outros direitos e a promoção de outras políticas públicas. (CIP-SP, s.d., on-line)

4 A URGÊNCIA NA CERTIFICAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS – POR UMA GESTÃO E GOVERNABILIDADE PARA OPORTUNIZAR DIREITOS- DA DESNECESSIDADE DE JUDICIALIZAÇÃO

As comunidades quilombolas há muito sofrem com a ausência de direitos reconhecidos, ou ainda, com a falta de interesse político em atuar consoante a proteção social de seus direitos, agindo, por muitas vezes, com descaso no que tange a legislar ou executar direitos específicos para estas comunidades. Posto isso, ainda que no Brasil, tem-se constitucionalmente previsto o direito à titulação definitiva a propriedade, para sujeitos reconhecidos como *remanescente de quilombos*, muitos ainda são os óbices que permeiam o processo de titulação dos territórios.

⁹ Ação Civil Pública n.º 0006478-69.2013.403.6104. Comunidade Quilombola: Pedro Cubas (SP); Ação Civil Pública n.º 5001551-60.2015.4.04.7111/ Comunidade Quilombola: Rincão dos Negros (RS).

¹⁰ Ação Civil Pública n.º 0004405-91.2013.4.01.3902. Comunidade Quilombola: Alto Trombetas (PA); Ação Civil Pública n.º 0006478-69.2013.403.6104. Comunidade Quilombola: Pedro Cubas (SP)

Conquanto, a impossibilidade de certificação e a morosidade na titulação, impactam diretamente o acesso a direitos voltados para comunidades quilombolas, o que só é possível com o reconhecimento da autodefinição, os quais incluem desde o exercício da cidadania étnica até a democratização do acesso a outros direitos e políticas públicas.

Impende destacar, que apesar de ter-se um aparato jurídico vasto no que diz respeito à Agenda social quilombola, hodiernamente, as comunidades quilombolas sofrem um verdadeiro descaso no que tange à certificação e titulação definitiva da propriedade. Com mais de 6 mil comunidades quilombolas existentes e espalhadas pelo Brasil, de acordo com o IBGE (2019), apenas 136 foram tituladas até o presente momento.

Ademais, a dificuldade de conceituação e definição do que pode vir a ser uma comunidade quilombola e as subclassificações em agrupamentos e localidades quilombolas, contribuem ainda, para o não reconhecimento e integração social destes outros sujeitos, que aguardam reconhecimento e certificação, limitando o acesso a outras PPs e instrumentos jurídicos voltados especificamente para este fim.

Portanto, tendo em vista a existência de um Programa e Agenda Social Quilombola e a sua natureza como política de Estado, espera-se que haja um maior envolvimento e contribuição para uma mudança significativa na gestão integrada e agenda política no que tange à PP de certificação e titulação de territórios quilombolas, a qual tem apresentado, nos últimos anos, uma gestão voltada para uma política de Governo, ainda que o Programa Social seja por natureza uma política de Estado.

Contanto, há uma urgência por uma mudança na governabilidade, culminando num aumento do quantitativo de certificação e titulação de territórios quilombolas, com a implementação efetiva da PP e cumprimento da Agenda Social Quilombola, oportunizando acesso a direitos e criações de outras políticas para quilombolas independente da orientação ideológica do partido no poder, o que envolve não só a adoção de estratégias, financiamento e atuação dos órgãos públicos, mas também na transparência e divulgação dos dados.

Com isso, o Programa social Quilombola viabiliza um conjunto de ações e oportuniza direitos que estão atrelados ao acesso à Terra; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva, desenvolvimento local e direitos e cidadania, o qual quando observado e aplicado contribui para o combate ao racismo socioambiental e estrutural efetivando de forma eficaz o acesso a direitos e reparação sócio-histórica da negligência estatal em prover e atender as demandas das comunidades tradicionais.

De acordo com o dicionário Priberam (on-line), o verbo oportunizar tem como acepção semântica: “tornar oportuno”; já o Michaelis diz: “criar oportunidades para realização

de algo”; conjuntamente, o dicionário Caldas Aulete dispõe: “1. fazer oportuno, permitir que ocorra, adequadamente.”. Entretanto, dentre os dicionários pesquisados, o que melhor se aplica a este trabalho, é o Dicio. que define oportunizar como: “permitir que algo aconteça; oferecer meios ou condições para que algo se realize, se efetive”.

Tão logo, pretende-se evidenciar que numa terminologia jurídica, oportunizar parte do pressuposto da obrigação estatal de criar, oferecer meios e condições para que os atores sociais tenham seus direitos realizados, efetivados pela existência de disposição legislativa, em que ocorre o seu reconhecimento, o que propicia, de certa forma, a possibilidade de judicialização daquele direito.

Ademais, deve fazê-lo de forma específica, *id est*, adequadamente, respeitando as individualidades de cada grupo social, a fim de atender seus interesses, e ainda, pela obrigação de formulação de ações, estratégias e arranjos institucionais para a implementação e efetivação daquele direito na prática, propiciando o acesso aos aparatos jurídico-administrativos, quer seja por participação ativa e democrática, ou de forma indenizatória e compensatória.

Entretanto, a existência de uma previsão constitucional pode não ser suficiente para atuação estatal, no que concerne à efetivação de direitos. Outrossim, a criação de uma PP, neste caso, o Programa Social Quilombola instrumentaliza e delimita os arranjos institucionais que exigem do Estado uma obrigação de mapear, prestar e promover atuações voltadas, especificamente, para a comunidade quilombola. Para tanto, o público-alvo não mais tem um direito posto de forma genérica, mas passa a ser capaz de compreender quais são as ações voltadas para a efetivação de seus direitos, podendo exigir administrativamente e/ou judicialmente do Estado a obrigação de prestar, tal como, democratiza a participação dos players sociais e interessados, de forma mais transparente e conscientizada.

Com isso a emulação de dados e a elaboração de relatórios específicos, fóruns e ambientes de discussões e análise dos resultados das PPs já existentes, contribuem para impactar a gestão para formulação de agendas políticas, dado que a existência duma Agenda Social Quilombola corrobora para o compromisso estatal em atuar voltado, especificamente, para concentrar-se nas necessidades da comunidade quilombola, partindo de características específicas, mapeando ações, estratégias e eixos necessários para o desenvolvimento e efetivação de direitos, definindo órgãos responsáveis, e, exigindo de forma integrada a execução destas ações.

À vista disso, a oportunização de direitos pelo viés de PPs numa abordagem étnica, impactará em duas perspectivas: 1. A instrumentalização processual para a efetivação de direito, numa abordagem administrativa e judicial e 2. Contribui para o etnodesenvolvimento

multifacetado de comunidades outrora marginalizadas e negligenciadas pelo mesmo aparato jurídico, corroborando para uma reparação histórica, social, memorial e política.

Portanto, almeja-se que a criação de PPs atreladas a uma agenda social possa oportunizar o acesso a direitos a comunidades quilombolas, a partir da perspectiva jurídica que:

1. instrumentaliza o reconhecimento do direito e a obrigação de atuação estatal, num viés sociológico, antropológico e geográfico;
2. Conscientiza e democratiza a participação e acesso a direitos específicos e adequados;
3. Possibilita a judicialização em caso de violações e omissões na atuação estatal;
4. Efetiva e consolida direitos étnicos e identitários, pelo viés compensatório e de reparação, contribuindo para preservação ao direito à etnomemória e o exercício da cidadania étnica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se então, que a judicialização tem sido um instrumento recorrente que permeia o histórico de reconhecimento do direito étnicos e de propriedade das comunidades quilombolas contribuindo para a promoção da justiça e transformação social. Por outro lado, ao judicializar a política pública de certificação e titulação de territórios quilombolas, resta claro um meio de denúncia, que exige do Estado uma atuação mais plurifacetada e transdisciplinar, em que antropologia, ciências sociais, Direito e poder público andam lado a lado.

Ademais, permite que os problemas que afetam desde à época da colonização a população quilombola que é símbolo de resistência e foi marginalizada e , na maioria das vezes mais criminalizada, que protegida pelos aparatos jurídicas, possa, hodiernamente, contar com os institutos jurídicos, como o MPF, para proteger, reparar e garantir que os direitos humanos e civis os alcancem, bem como, proteja-os contra toda e qualquer artimanha jurídica que pode contrariar a essência do direito que é: fazer justiça.

Entretanto, não pretendeu-se defender neste trabalho, a judicialização como a única via possível para efetivação dos direitos da comunidade quilombola, ao contrário, apesar de abordar-se a importância e porque não dizer, a sua eficácia, almeja-se uma melhor atuação do Poder público, no que diz respeito a observação da Programa Brasil Quilombola e da Agenda social como uma política de Estado, e uma governabilidade e gestão integrada para uma melhor atuação no que corresponde à certificação e titulação de territórios quilombolas, em suma- roga-se por uma governança antirracista que promova uma cidadania pluriétnica de forma responsável e catalisadora.

REFERÊNCIAS

ACHADOS E PEDIDOS. **Direito à terra quilombola em risco**. Abraji.2021

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto nº 4887, 20/11/2003**. 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. Lex. Brasília – DF, 2003.

_____. **Portaria nº 57**, de 31 de março de 2022. Institui o Cadastro Geral de Remanescente dos Quilombos e estabelece os procedimentos para expedição da Certidão de autodefinição na Fundação Cultural Palmares - FCP. Lex. Brasília – DF, 2022.

_____. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 6. **Reconhecimento de direitos territoriais de comunidades quilombolas** / 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais; coordenação Maria Luiza Grabner. – Brasília : MPF, 2018.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO (CIP-SP). **Jurisprudência**. Disponível em: <https://cpisp.org.br/direitosquilombolas/jurisprudencia/> . Acesso em: 01.04.2022. s.d. on-line.