

Direito à terra quilombola em risco

*Reconhecimento de territórios tem
baixa histórica no
governo Bolsonaro*



A B R Δ J I



REALIZAÇÃO

ABR  JI



PARCERIA



FINANCIAMENTO



abril/2021

DIREÇÃO EXECUTIVA - TRANSPARÊNCIA BRASIL

Manoel Galdino

DIREÇÃO - FIQUEM SABENDO

Maria Vitória Ramos

SUPERVISÃO E EDIÇÃO

Maria Vitória Ramos, Marina Iemini Atoji

PESQUISA

Sophia Lopes, Taís Seibt

ANÁLISE DE DADOS

Bernardo Baron, Sophia Lopes e Taís Seibt

REVISÃO

Guilherme Ferreira Duarte Barbosa



Este trabalho está sob a licença [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Mediante atribuição de crédito à organização autora, pode ser copiado e redistribuído em qualquer suporte ou formato; remixado e adaptado para qualquer fim, inclusive comercial (nestes casos, as alterações feitas devem ser indicadas).

Sumário

Resumo Executivo	4
Glossário	5
Introdução	6
Metodologia	9
Histórico do reconhecimento de territórios quilombolas	12
Certificação e titulação de territórios quilombolas: panorama atual	14
Certificações: o menor índice observado em 16 anos	14
Titulações: números menores do que os já pequenos	16
Conclusão	21
Anexos	24

Resumo Executivo

- Durante o governo Bolsonaro, apenas **três territórios** quilombolas foram **titulados** e **12 editais referentes ao Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID)** foram publicados pelo Incra.
- O total de **movimentações de processos de titulação** pelo Incra **no biênio 2019-2020 é o menor desde o início da série histórica em 2005**, considerando todas as fases; 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.
- Mesmo com queda na quantidade de novos processos de certificação iniciados a cada ano, **a Fundação Palmares não consegue dar conta do estoque de requisições pendentes**. A taxa de resolutividade de processos de certificação caiu de 45% em 2018, último ano do governo Temer, para 25% em 2019, já com Bolsonaro no poder.
- A **taxa de resolutividade de processos de certificação** de áreas quilombolas **em 2020 foi a mais baixa da série histórica**, iniciada em 2003: 11% do total de processos em andamento no ano foram concluídos.
- Na série histórica desde 2003, **Piauí e Rio Grande do Sul tiveram mais territórios titulados**, com cinco cada. O Nordeste é a região com mais territórios titulados, com 20 áreas; Sudeste tem apenas uma titulação no Rio de Janeiro e outra em São Paulo.

Glossário

RTID. Relatório Técnico de Identificação e Delimitação. Visa à identificação do território quilombola.

Portaria no DOU (Diário Oficial da União). A portaria referente ao processo de titulação de terras quilombolas reconhece os limites territoriais.

Decreto no DOU (Diário Oficial da União). O decreto referente ao processo de titulação de terras quilombolas visa à remoção e indenização de terceiros do território quilombola. Necessário no caso de o território estar localizado em área de domínio particular.

CCDRU. Contrato de Concessão de Direito Real de Uso. É uma espécie de titulação prévia, que não desobriga a concessão de Título de Domínio.

Introdução

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.

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. Apenas um território foi titulado em 2020: o Quilombo Rio dos Macacos (BA), [que disputou](#) as terras com a Marinha durante mais de 40 anos.

Os números refletem a concretização da visão da atual 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.

A busca pelos dados relativos à certificação e demarcação de territórios quilombolas evidenciou os problemas na transparência ativa federal nessa área. Embora disponibilize os dados em formato aberto, a Fundação Palmares não os mantém atualizados como a Lei de Acesso a Informações exige (art. 6º, II e art. 7º, IV): em 1º de fevereiro de 2021, sua última atualização havia sido em julho de 2020. Após um [pedido de acesso à informação](#), o órgão atualizou as bases com dados até 5 de fevereiro de 2021. Nelas, entretanto, foram encontradas inconsistências (exploradas em detalhes na metodologia) que comprometem a confiabilidade de seu conteúdo.

O Incra, por sua vez, mantém em seu site apenas [apresentações em PDF com dados gerais](#) e defasados sobre os processos de titulação, contrariando o que determina a Lei de Acesso a Informações (art. 7º, IV e art. 8º, § 3º, II e III). Foi preciso lançar mão de um [pedido de acesso a informações](#) para obter os dados usados neste relatório. A exemplo do observado em relação à FCP, as bases apresentam inconsistências que impedem a análise de algumas dimensões da titulação, como as áreas tituladas e o número de famílias beneficiadas.

As reformas ministeriais feitas em 2019 enfraqueceram ou esvaziaram a atuação dos órgãos envolvidos no processo de reconhecimento e titulação de terras quilombolas. A Fundação Palmares foi transferida para o Ministério da Cidadania após o Ministério da Cultura, à qual era ligada, ter sido reduzido a uma secretaria da pasta de Turismo.

A responsabilidade sobre o processo de licenciamento ambiental em terras quilombolas saiu das mãos da autarquia para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que atualmente é liderado por uma [ex-deputada federal ligada ao setor do agronegócio](#) - tradicionalmente contrário à titulação de terras para povos tradicionais, especialmente em áreas de interesse econômico.

O Incra foi transferido da Casa Civil para o Ministério da Agricultura sob protesto de [organizações da sociedade civil](#), que consideram haver conflito de interesses entre os órgãos, pelo histórico da atual ministra.

Em termos orçamentários, o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) enviado pelo Planalto ao Congresso para 2021 apresenta corte de mais de 90% na verba para ações de reconhecimento e indenização de territórios quilombolas, concessão de crédito às famílias assentadas e aquisição de terras, segundo compilado pela assessoria da Liderança do PT na Câmara e [confirmado pelo jornal Folha de S.Paulo](#) com o Incra e o PLOA 2021.

O orçamento da Fundação Palmares já estava em queda desde 2019, quando o órgão teve o menor orçamento da década, com R\$ 25,9 milhões [aprovados na Lei Orçamentária Anual \(LOA\)](#), seguindo correção inflacionária com base em dezembro daquele ano. A partir de então, seguiu batendo recordes de cortes ano a ano. Em 2020, o montante foi reduzido para R\$ 19,4 milhões, também corrigidos pela inflação. [Para 2021, o PLOA](#), ainda em debate no Legislativo, prevê R\$ 9,6 milhões, redução de 50,5% em relação ao ano passado.

Em resumo, as informações e as práticas deixam claro que não há disposição do governo federal em garantir o direito de quilombolas à terra - o que tem efeitos ainda mais nefastos no contexto atual da pandemia de Covid-19.

Organizações e movimentos em defesa dos direitos dessas comunidades alertam para a intensificação da vulnerabilidade que a redução de titulações em meio à crise sanitária provoca. “Na pandemia, as comunidades sem titulação ficaram mais expostas porque não têm território para produzir e ficaram dependentes de produção externa. Muitos quilombolas residem em áreas sem autonomia para criação de mecanismos de proteção no combate à Covid-19”, disse Givânia Silva, membro da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), [à organização Terra de Direitos](#).

Metodologia

Os dados analisados neste relatório correspondem a duas etapas do processo de regularização dos territórios de comunidades remanescentes de quilombos: a certificação, que é de responsabilidade da Fundação Cultural Palmares (FCP), e a titulação, que fica a cargo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Os dados de certificação são [disponibilizados em formato aberto no site da FCP](#); já os dados de titulação de terras quilombolas foram [obtidos via Lei de Acesso à Informação \(LAI\) junto ao Incra](#).

Quanto aos dados de certificação (passo necessário para a abertura de processo de titulação no Incra), a FCP disponibiliza quatro bases de dados, cada uma contendo processos em etapas distintas. As comunidades cujas Certidões de Registro já foram emitidas formam um conjunto único - o das comunidades certificadas -, e as comunidades cujos processos estão em andamento são subdivididas em três conjuntos de dados: processos em análise técnica, aguardando visita técnica e aguardando complementação de documentos.

Ao agregar esses três conjuntos para analisar o estoque de processos, foram identificados registros duplicados, ou seja, processos que aparecem em mais de uma etapa de certificação pela FCP.

O registro de um mesmo processo em planilhas que correspondem a fases diferentes da certificação pode estar associado a falhas na atualização das bases de dados: o processo muda de fase e é adicionado à planilha daquela etapa sem ser excluído da tabela correspondente à fase anterior. Outra possibilidade é que os processos tenham pendências em mais de uma fase concomitantemente. Na falta de especificações e notas técnicas nas bases de dados, foi feito contato com a FCP para esclarecimentos, mas o órgão não se manifestou.

O fracionamento e a falta de notas sobre os dados comprometem a confiança das bases disponibilizadas. Para minimizar eventuais erros de interpretação, optou-se por considerar apenas o estágio mais avançado de cada processo, para não contabilizar processos mais de uma vez.

Ao se comparar o nome do arquivo baixado do site da FCP (que indica a etapa na qual os processos ali listados se encontram) com o conteúdo da coluna “etapa atual

processo FCP” existente em cada planilha, foram identificados quatro casos em que o estágio indicado na planilha era diferente do indicado pelo nome do arquivo original.

Por exemplo, o arquivo de comunidades certificadas contém processos cujo status indicado é “aguardando publicação”, e não “certificadas”. Essa também pode ser uma falha no preenchimento da tabela - o processo foi adicionado à planilha sem que o status fosse atualizado corretamente. Buscamos esclarecer também esse ponto com a FCP, mas não obtivemos retorno por meio da assessoria; foi feito, então, um pedido de informação, ainda em tramitação.

Diante das inconsistências e da falta de informações suficientes para esclarecê-las, foi considerado o status definido pelo nome do arquivo original para quantificar os processos em aberto e as certificações concluídas a cada ano, separando os registros em apenas dois grupos - certificados e em andamento.

Numa segunda etapa de tratamento dos dados, foram contabilizados os processos certificados e em andamento segundo o ano de abertura e de encerramento, para determinar o estoque de processos na série histórica. Assim, os processos abertos em anos anteriores ao corrente somam-se aos abertos no ano corrente, e sobre essa soma calcula-se a diferença para o número de certidões emitidas naquele ano. O resultado é o estoque de processos para o ano seguinte, e assim sucessivamente.

Também foi calculada a taxa de resolutividade anual considerando a quantidade de certidões emitidas sobre a soma dos processos acumulados no início do exercício (estoque) com os novos processos abertos no ano corrente. Dessa forma, foi obtida a proporção de processos concluídos sobre o total de processos em andamento no mesmo ano.

Já na base de dados fornecida ao [Achados e Pedidos](#) pelo Incra via LAI, um dos principais problemas encontrados foi a falta de padronização nos registros e a inserção de vários eventos numa mesma célula, o que dificulta a agregação dos dados para análise. Para uma análise mais segura, foram consideradas apenas informações agregadas por número de processo, andamento e data. Mesmo assim, é necessário fazer algumas ressalvas.

Primeiro, há processos iniciados pelo Incra e encerrados por outros órgãos federais, como a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), ou órgãos estaduais, como unidades de regulação fundiária nos Estados, e vice-versa. As duas titulações encerradas pela SPU foram mantidas no conjunto analisado por serem de responsabilidade do governo

federal. Já os movimentos processuais realizados exclusivamente por órgãos estaduais foram excluídos da análise, por não dependerem de ações diretas da União.

Segundo, a fase de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), que é uma espécie de titulação prévia, tem data associada a apenas dois processos. Assim, os dados sobre CCDRU foram computados no panorama, mas não na série histórica, pois não seria possível contabilizar os contratos ano a ano.

Outro tratamento necessário foi separar titulações parciais e totais, diferenciação ausente da planilha original do Incra. Inclusive, por não haver diferenciação nem detalhamento dos casos de titulação parcial, não é possível trabalhar com os dados de área titulada nem os números de famílias beneficiadas. Em nota explicativa, o órgão diz que esses dados correspondem à última atualização do processo. Sem diferenciar titulação parcial e total, contudo, não é possível ter certeza sobre a real área e o número de famílias contempladas.

Cada processo aberto no Incra corresponde à titulação de um território quilombola. Entretanto, áreas diferentes de um mesmo território podem ser tituladas por mais de um governo. Por isso, a soma do número de territórios titulados por governos federais pode diferir do total de processos. No governo Lula, sete territórios foram titulados pelo Incra em parceria com órgãos estaduais ou com a Secretaria de Planejamento da União, então vinculada ao Ministério do Planejamento.

Tanto nos dados da FCP quanto do Incra foram analisadas e agregadas informações sobre a quantidade de processos, e não de comunidades reconhecidas. O mesmo processo pode beneficiar mais de uma comunidade. Como o foco deste relatório é o ritmo anual dos processos de certificações e titulações de comunidades remanescentes de quilombos, essa foi a unidade considerada para fins analíticos.

Histórico do reconhecimento de territórios quilombolas

A Constituição Federal de 1988 assegura o direito das comunidades quilombolas à propriedade de seus territórios. [O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias \(ADCT\)](#) determina que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. Ainda, [a Convenção nº 169](#) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) também garante o direito territorial dos povos originários.

Conforme a [Comissão Pró-Índio de São Paulo \(CPI-SP\)](#), organização que atua na defesa dos direitos de povos indígenas e quilombolas, [que recuperou o histórico](#) das mudanças nas legislações federais em uma publicação recente, a primeira medida que visava regularizar o procedimento de titulação das terras quilombolas foi editada em 1995. [A Portaria Incra nº 307](#), de 22 de novembro de 1995, determinou que as comunidades quilombolas tivessem suas áreas medidas, demarcadas e tituladas, mediante a concessão de título de reconhecimento. Essa legislação ficou em vigor até outubro de 1999, quando a responsabilidade de regularizar os quilombos ficou com o então Ministério da Cultura, como reflexo do posicionamento do governo Fernando Henrique Cardoso de não realizar desapropriações que garantiriam o domínio das comunidades sobre as terras.

Assim, em 2000, a Fundação Cultural Palmares realizou titulações sem a devida desapropriação de terceiros. Segundo levantamento da CPI-SP, 10 das 12 comunidades que foram tituladas à época são alvo de conflitos até hoje e não podem produzir livremente e acessar os recursos de suas terras. Com isso, o Incra, recentemente, abriu novos processos de regularização dessas áreas.

Ainda na gestão de FHC, foi editado o [Decreto nº 3.912](#), segundo o qual só poderia ser reconhecida propriedade sobre as terras “que eram ocupadas por quilombos em 1888” e “que estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988”. Essa orientação é conhecida como tese do marco temporal, que estabelece a data de promulgação da Constituição Federal como marco para a concessão de títulos de domínio sobre as terras às comunidades remanescentes de quilombos e é intensamente criticada por quilombolas e organizações defensoras de seus direitos, sendo inclusive [rejeitada pelo Supremo Tribunal Federal \(STF\)](#).

Durante a vigência do decreto, que ficou em vigor até 2003, quando foi revogado pelo [Decreto 4.887](#), nenhum quilombo foi regularizado. As comunidades mais afetadas foram aquelas que, devido a conflitos agrários, não tinham posse de suas terras na data de promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988.

O Decreto 4.887, editado no governo Lula, adotou o conceito de “autoatribuição” ou “autoidentificação” de comunidades e terras quilombolas e estabeleceu a possibilidade de desapropriação das terras, atribuindo ao Incra a responsabilidade de titulação dos territórios. A determinação ainda designou a FCP como responsável pela emissão de certidão de registro das comunidades quilombolas, reconhecendo-as e abrindo caminho para a titulação.

Em 2007, a FCP publicou [uma portaria](#) para regulamentação do Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos. Conforme avaliação da CPI-SP, a medida tornou o processo de inclusão no cadastro mais burocrático.

No ano seguinte, o Incra também editou uma medida que foi duramente criticada pelo movimento quilombola por criar entraves burocráticos ao reconhecimento dos direitos constitucionais dessa população, [conforme relatou a Comissão Pró-Índio de São Paulo](#) no levantamento sobre as legislações relacionadas a essa questão. Além dos problemas com o conteúdo, o processo de elaboração da norma foi criticado por ter sido conduzido sem transparência e sem consulta. Uma parte dos empecilhos burocráticos chegou a ser revogada em 2009, com a edição de outra Instrução Normativa, mas ela também foi revogada. Em seu lugar, passou a valer a [Instrução Normativa nº 57 de 20 de outubro de 2009](#), que vigora até hoje, e é uma republicação da norma de 2008 que criou entraves burocráticos no processo de regularização das terras.

Além das leis federais, cinco Estados têm em suas constituições a propriedade dos quilombolas sobre suas terras como direito. São eles: Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso e Pará. Outros dez Estados (Amapá, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo) reconhecem esse direito em legislação infraconstitucional, [conforme identificou a Comissão Pró-Índio de São Paulo](#).

Certificação e titulação de territórios quilombolas: panorama atual

Segundo [estimativa do IBGE](#) a partir da [Base de Informações Geográficas e Estatísticas sobre os Indígenas e Quilombolas](#), existem no Brasil 5.972 “localidades quilombolas”. O instituto considera que localidade é todo lugar do território nacional onde existe um aglomerado permanente de habitantes. Para o órgão, desse total, 404 são territórios oficialmente reconhecidos.

Segundo análise do projeto Achados e Pedidos, desde 2004 a Fundação Cultural Palmares certificou 2.803 territórios quilombolas. No mesmo período, foram abertos 295 processos de titulação junto ao Incra. Dentre esses, apenas 41 foram concluídos, uma fatia de 13,9% do total.

Certificações: o menor índice observado em 16 anos

Em 2020, a taxa de resolutividade de processos de certificação pela Fundação Cultural Palmares atingiu 11%, a menor proporção desde 2004, quando foram feitas as primeiras certificações. A taxa representa a proporção de certidões emitidas em determinado ano em relação ao total de processos em andamento naquele ano. O total de processos em andamento no ano é composto pelos processos pendentes dos exercícios anteriores somados aos processos iniciados no ano corrente.

A taxa é 14 pontos percentuais menor do que a observada em 2019, primeiro ano de mandato de Jair Bolsonaro (sem partido) - que, por sua vez, é bem menor do que os 45% de resolutividade verificados no exercício anterior, quando Michel Temer (MDB) estava na presidência da República.

Houve apenas um ano em que a taxa de resolutividade foi inferior a 20%: no primeiro ano do segundo mandato de Dilma Rousseff (PT), em 2015, 18% do total de processos de certificação em andamento naquele ano foram concluídos. A maior taxa de resolutividade foi registrada em 2006, no governo Lula (PT), com 85% de certidões emitidas sobre o total de processos em andamento. Chama atenção também que a quantidade de novas requisições abertas a cada ano vem caindo e, mesmo assim, o governo não consegue dar conta do estoque.

Gráfico 1. Ritmo de certificações de territórios quilombolas pela Fundação Cultural Palmares ano a ano¹

Ritmo de certificações de territórios quilombolas na Fundação Cultural Palmares ano a ano

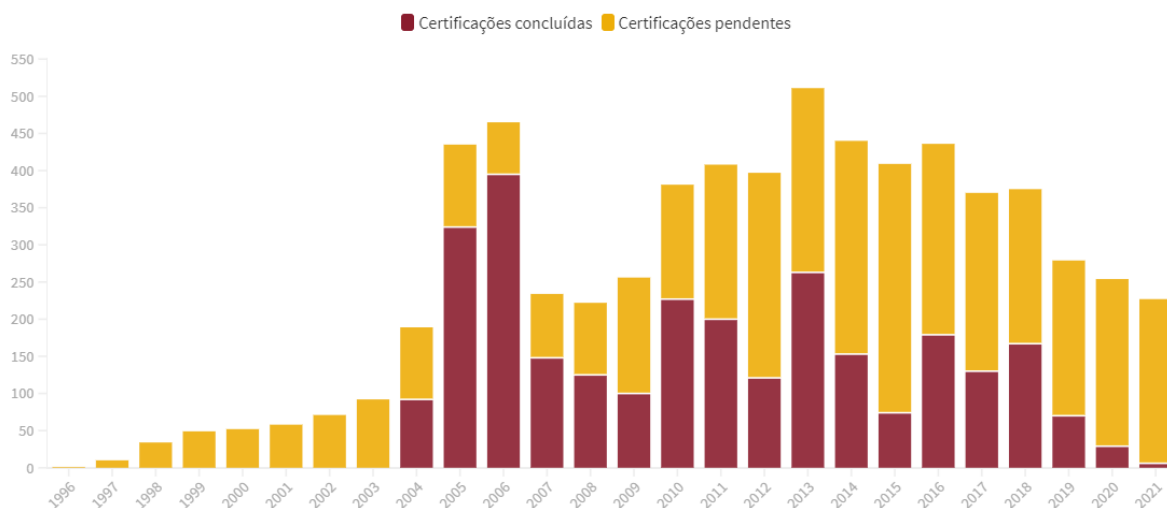


Tabela 1. Certificações de territórios quilombolas por governo²

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

¹ Dados atualizados em 05/02/2021. As certificações pendentes são calculadas com base na diferença entre o total de processos em andamento no ano (novas requisições e estoque de anos anteriores) e as certificações concluídas naquele ano.

² Dados atualizados em 05/02/2021.

Titulações: números menores do que os já pequenos

Os picos de titulações no período de 2004 a 2020 foram observados em 2014 e 2015, durante o governo de Dilma Rousseff: foram 7 em cada ano, entre integrais e parciais. Os menores números do período são observados nos dois últimos anos - os primeiros do governo Jair Bolsonaro - com duas e uma titulação, respectivamente. Esta última se refere ao Quilombo Rio dos Macacos (BA), [encerrando uma disputa de mais de 40 anos](#) com a Marinha.

Os estados que mais concentram as titulações são Piauí e Rio Grande do Sul, com cinco territórios titulados cada. Na outra ponta, seis estados só tiveram um quilombo titulado por algum governo federal: Alagoas, Goiás, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo.

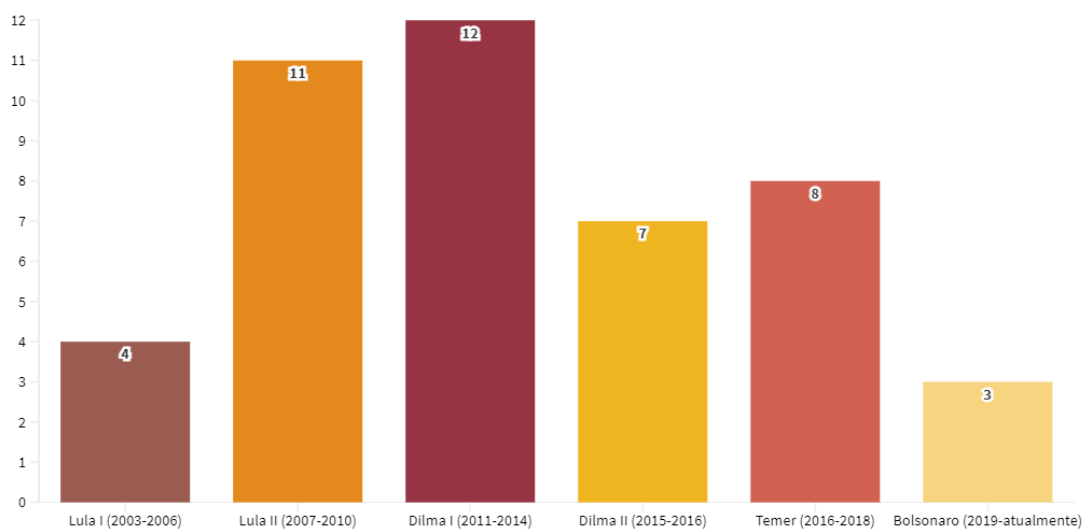
Na visualização por regiões, o Nordeste fica no topo da lista, com o maior número de territórios titulados (20). O Sudeste é o que tem o menor número, com uma titulação no Rio de Janeiro e outra em São Paulo. [Segundo dados do IBGE](#), o Nordeste é a região com o maior número de territórios quilombolas oficialmente reconhecidos, somando 176, mas é o estado do Pará, no Norte, que tem a maior parte das localidades com delimitação oficial, sendo 75.

Tabela 2. *Panorama atual dos processos de titulação dos territórios quilombolas no Incra³*

Etapa	Processos	Área (hectares)	Famílias
Edital RTID no DOU*	127	14.490.618.534.699. 900	20.505
Portaria no DOU**	600	1460	150,1
Decreto no DOU ***	737	1460	184,4
Território titulado parcialmente	98	496	72,2
Território titulado	105	766	50,1

³ Dados atualizados em 05/02/2021.

Gráfico 2. Territórios quilombolas titulados, por governo⁴



O andamento dos processos de titulação também ficou prejudicado no biênio 2019-2020. 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. De 2016 a 2018 (governo Michel Temer), por exemplo, foram 68 editais e 40 portarias.

Considerando todas as fases de reconhecimento de um território quilombola, o total de movimentações em processos de titulação caiu 71% no primeiro ano do governo Bolsonaro na comparação com o ano anterior - foram 45 movimentações em 2018 contra apenas 13 em 2019. Em 2020, a queda foi de 69%, com apenas quatro movimentações. Desde o início da série histórica, em 2005, essa é a menor quantidade de movimentações nos processos de titulação.

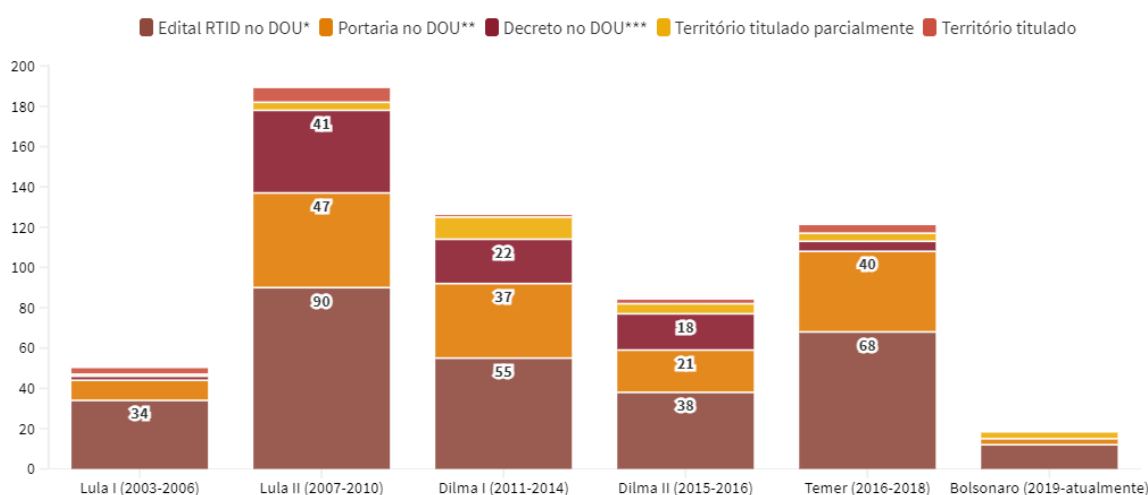
Segundo a série histórica, mais da metade dos territórios correspondentes a esses processos (23) foram titulados parcialmente. Ainda, um dos títulos, do Quilombo Preto Forro, em Cabo Frio (RJ), foi outorgado pelo Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ). Outro território, o Quilombo de Ivaporunduva, foi titulado parcialmente pela Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) em

⁴ Dados enviados pelo Incra em 22/02/2021. Ficaram daqui excluídos os títulos que foram outorgados por governos estaduais, sem parceria com o Incra, e os processos que receberam o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), já que esse contrato não desobriga a concessão do Título de Domínio. Gráfico [disponível para navegação](#). A base usada para compô-lo está nos anexos.

2003, e posteriormente, em 2010, o Incra completou a titulação dos 2,7 mil hectares da comunidade.

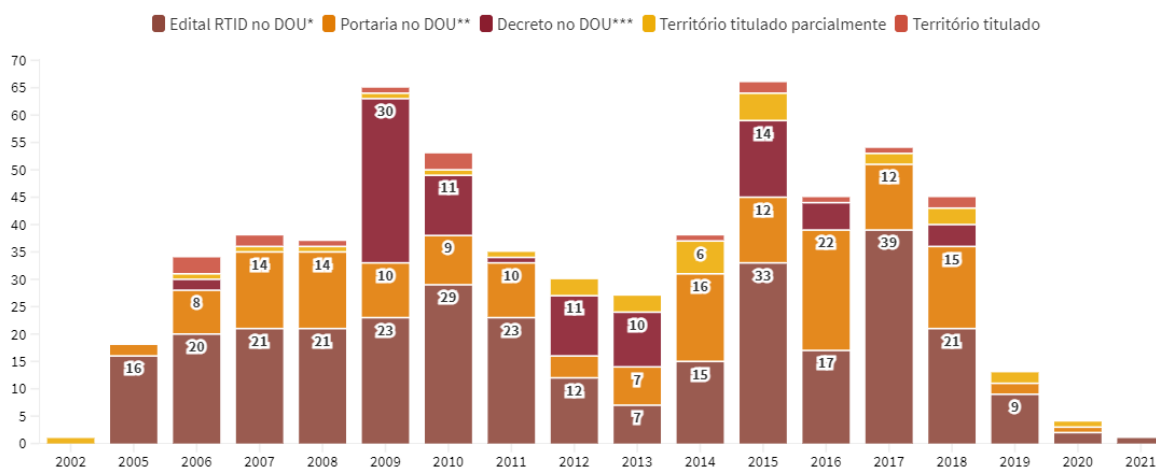
Um dos processos, o da comunidade Rincão dos Caixões, em Jacuizinho (RS), recebeu uma titulação parcial em 2014. Depois, em 2016, recebeu também uma espécie de titulação prévia, o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU). Além desse, outros 15 processos também receberam o CCDRU, e ainda aguardam titulação.

Gráfico 3. Andamento dos processos de titulação de territórios quilombolas, por governo⁵



⁵Dados enviados pelo Incra em 22/02/2021. Ficaram daqui excluídos os títulos que foram outorgados por governos estaduais, sem parceria com o Incra, e os processos que receberam o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), já que esse contrato não desobriga a concessão do Título de Domínio. *O RTDI (Relatório Técnico de Identificação e Delimitação) visa à identificação do território quilombola. **A Portaria no DOU (Diário Oficial da União) reconhece os limites da terra quilombola. ***O Decreto é um decreto desapropriatório que visa à remoção e indenização de terceiros do território quilombola. Gráfico [disponível para navegação](#). A base usada para compô-lo está nos anexos.

Gráfico 4. Andamento dos processos de titulação de territórios quilombolas no Incra, por ano⁶

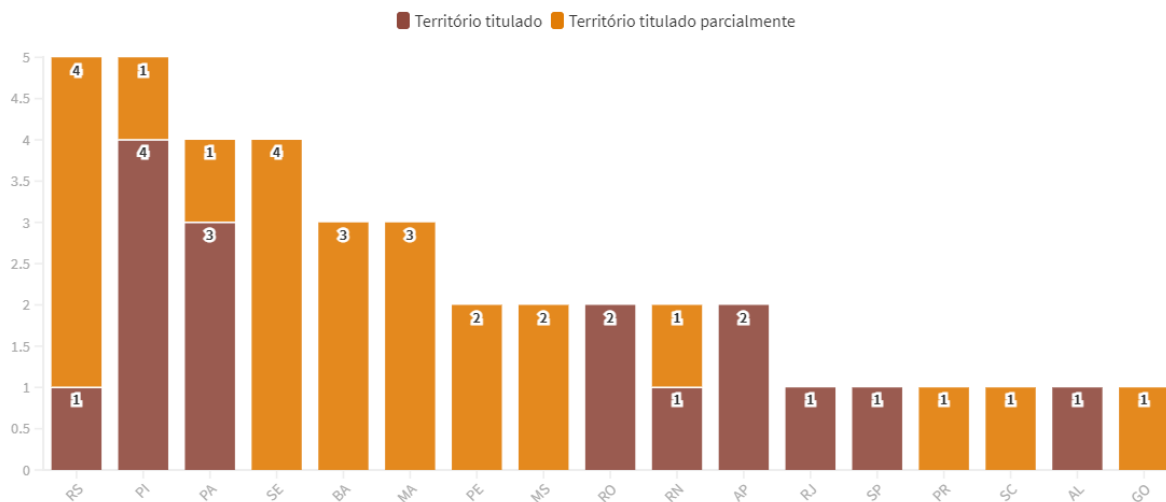


Os estados que mais tiveram titulações foram Piauí e Rio Grande do Sul, com cinco territórios titulados cada. Na outra ponta, seis estados só tiveram um quilombo titulado por algum governo federal: Alagoas, Goiás, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo.

Na visualização por regiões, o Nordeste fica no topo da lista, com o maior número de territórios titulados (20). O Sudeste é o que tem o menor número, com uma titulação no Rio de Janeiro e outra em São Paulo.

⁶ Idem. Gráfico [disponível para navegação](#). A base usada para compô-lo está nos anexos.

Gráfico 5. Territórios quilombolas titulados pelo governo federal, por estados⁷



⁷ Dados enviados pelo Incra em 22/02/2021. Ficaram daqui excluídos os títulos que foram outorgados por governos estaduais, sem parceria com o Incra, e os processos que receberam o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), já que esse contrato não desobriga a concessão do Título de Domínio. Gráfico [disponível para navegação](#). A base usada para compô-lo está nos anexos.

Conclusão

O já historicamente baixo ritmo de regularização de territórios quilombolas piorou nos últimos três anos, mostrando que, enquanto na área ambiental a ordem é [passar a boiada](#), a paralisia é a diretriz para as políticas públicas de reconhecimento de povos tradicionais.

Considerando a posição refratária a tais políticas reiteradamente exposta pelo presidente da República e por agentes públicos a cargo delas, não há surpresa. Isso não torna a prática menos grave, porém. Trata-se de claro desprezo ao disposto na Constituição Federal e em tratados internacionais sobre o dever do Estado em reconhecer e proteger povos remanescentes de quilombos.

Embora a pandemia obviamente comprometa a conclusão de titulações por parte do Incra, na medida em que impõe a suspensão de deslocamentos e o distanciamento físico para evitar o contágio, a desaceleração no andamento dos processos já aparecia antes da crise sanitária, em 2019. O mesmo se aplica às certificações por parte da Fundação Palmares - em que maior parte dos procedimentos é feita com base em envio de documentação, sendo as visitas técnicas feitas apenas “em caráter excepcional”.

A vulnerabilidade social à qual as famílias quilombolas estão sujeitas, no entanto, é intensificada de maneira radical pela pandemia. Já é alarmante em territórios reconhecidos, conforme [apontam](#) o Instituto Socioambiental (ISA) e a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ): apesar de quilombolas estarem no grupo prioritário de vacinação contra a Covid-19, há poucos dados epidemiológicos a respeito deles. A ausência de certificação e titulação aprofunda a marginalização dessas populações.

A falta de dados não se restringe à área da saúde. Durante os 17 anos em que o modelo atual de reconhecimento e regularização de territórios quilombolas está em vigor - cobrindo quatro governos diferentes -, a transparência pública sobre os processos se desenvolveu muito pouco. Mesmo com a Lei de Acesso a Informação vigente em 9 desses 17 anos, o que se encontra é o descumprimento de princípios básicos: dados inconsistentes e desatualizados, falta de divulgação ativa, uso de formatos fechados (como o PDF).

Pior do que comprometer ou mesmo impossibilitar análises detalhadas sobre a implementação de políticas públicas de reconhecimento de povos tradicionais, esse

cenário configura um enorme obstáculo às próprias comunidades afetadas por tais políticas. A falta de informações atualizadas em linguagem acessível e em formatos que possibilitem a reutilização prejudica a participação social, ou seja, dificulta reivindicações por melhores direcionamentos de políticas e ações.

O direito de povos originários à terra só é efetivamente garantido e plenamente exercido com transparência de fato sobre os processos, os orçamentos e a execução das políticas públicas. Essa transparência deve ir além de publicações meramente *pro forma* e ser feita tendo em vista o público.

A partir das necessidades surgidas ao longo deste levantamento (descritas na seção “Metodologia”) e das determinações da Lei de Acesso a Informações, elaboramos 10 recomendações para melhorar a transparência sobre a regularização fundiária federal de territórios quilombolas:

1

Divulgar ativamente as bases de dados/planilhas com os processos de certificação/titulação de territórios quilombolas, em formato aberto

2

Realizar atualizações das bases de dados/planilhas com os processos de certificação/titulação disponíveis ativamente com periodicidade máxima de 30 dias

3

Centralizar dados sobre processos de titulação/certificação de territórios quilombolas em apenas uma base/planilha, indicando o status de cada processo em coluna na própria base/planilha

4

Adotar padrões para o preenchimento das bases de dados/planilhas com os processos de certificação/titulação, evitando o uso de termos diferentes para se referir a um mesmo item (como a denominação do status de um processo)

5

Disponibilizar, também ativamente, dicionários de dados e/ou notas explicativas a respeito dos dados, para deixar claro o conteúdo das bases de dados/planilhas

6

Publicar resumos e/ou visualizações de dados em linguagem simples e acessível a partir dos conteúdos das bases/planilhas e com atualização igualmente periódica, incluindo busca por territórios, UF e município.

7

Publicar conteúdos explicativos sobre a legislação e os processos de certificação e titulação em linguagem simples e acessível.

8

Incluir e manter links diretos para tais instruções na página inicial do site do órgão, reduzindo ao máximo a necessidade de “investigação” por parte do usuário para localizá-las.

9

Realizar consultas e/ou pesquisas periódicas com usuários (em especial, comunidades remanescentes quilombolas) sobre o grau de satisfação em relação às informações disponibilizadas (conteúdo e formato).

10

Incluir referências/links a informações relacionadas e complementares que sejam de competência de outros órgãos (IBGE, Ibama, MMA).

Anexos

[Planilha 1](#): Ritmo de certificações de territórios quilombolas na Fundação Cultural Palmares (base do Gráfico 1)

[Planilha 2](#): Territórios quilombolas titulados, por governo (base do Gráfico 2)

[Planilha 3](#): Andamento dos processos de titulação de territórios quilombolas, por governo (base do Gráfico 3)

[Planilha 4](#): Andamento dos processos de titulação de territórios quilombolas no Inbra, por ano (base do Gráfico 4)

[Planilha 5](#): Série histórica de processos de titulação de territórios quilombolas - apenas Inbra

[Planilha 6](#): Série histórica de processos de titulação de territórios quilombolas - Inbra e outros órgãos

[Planilha 7](#): Série histórica de processos de certificações de territórios quilombolas na Fundação Palmares

[Pedido de acesso a informações à Fundação Cultural Palmares](#)

[Pedido de acesso a informações ao Inbra](#)