



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE
TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS NO ESTADO DO PIAUÍ:
O CASO DA COMUNIDADE CONTENTE**

PATRÍCIA MACEDO FERREIRA

Natal - RN

2018

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE
TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS NO ESTADO DO PIAUÍ:
O CASO DA COMUNIDADE CONTENTE**

PATRÍCIA MACEDO FERREIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte-PPGCS/UFRN, como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Lincoln Moraes de Souza.

Natal - RN

2018

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI
Catalogação de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes -
CCHLA

Ferreira, Patrícia Macedo.

Avaliação da Política de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas no Estado do Piauí: o caso da Comunidade Contente / Patrícia Macedo Ferreira. - Natal-RN, 2018. 190f.: il. color.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Natal, RN, 2018. Orientador: Prof. Dr. Lincoln Moraes de Souza.

1. Avaliação - Dissertação. 2. Políticas Públicas - Dissertação. 3. Regularização Fundiária - Dissertação. 4. Territórios Quilombolas - Dissertação. I. Souza, Lincoln Moraes de. II. Título.

RN/UF/BS-CCHLA

CDU 39(=414)(812.2)

PATRÍCIA MACEDO FERREIRA

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE
TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS NO ESTADO DO PIAUÍ:
O CASO DA COMUNIDADE CONTENTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte-PPGCS/UFRN, como requisito à obtenção do Título de Mestre em Ciências Sociais.

Aprovada em: _____/_____/_____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Lincoln Moraes de Souza-PPGCS/UFRN
Orientador

Prof. Dr. Fernando Bastos Costa-UFRN
Examinador interno do PPGCS

Profa. Dra. Maria do Rosário de Fátima Silva-UFPI
Examinador externo à instituição

Às Comunidades Quilombolas do Brasil.

À minha estrela D'Alva e meu carcará do sertão Gilberto.

Às minhas irmãs Tarcila e Marília e aos meus sobrinhos

Miguel, Ana Liz e Davi, que sejam sempre livres e felizes em

suas escolhas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha Mãe Maria D’Alva Macedo Ferreira, que com sua generosidade e amor dedicado, driblou o tempo corrido e a distância geográfica para estar presente de forma especial durante todas as etapas desse processo. Desde os preparativos para a seleção dos participantes do curso de Pós-Graduação até a fase final da pesquisa, com sua serenidade e sabedoria, foi minha amiga e parceira. Ao meu Pai Gilberto Alves Ferreira, por encorajar minhas escolhas, insistir para que as dificuldades não fossem desculpas para o abandono de sonhos e planos, me ensinar a manter os pés no chão, encarar os fatos, ser forte e lutar. Eles conduziram a educação formal e humana das três filhas a duras penas, por acreditarem ser esse o caminho da libertação, percepção das injustiças sociais e mudança da realidade. Isso, sem dúvidas, me impulsionou a concluir essa e outras fases de minha caminhada.

Aos meus familiares que moram no Piauí, os quais represento em nome dos meus avós maternos Maria José Félix de Macêdo e Antônio Lopes de Macêdo (*in memoriam*) e os avós paternos Raimundo Alves Ferreira e Luíza Rodrigues Ferreira. Sou grata pelos ensinamentos, cuidados, orações, torcida e boas energias essenciais para o equilíbrio emocional necessário nos desafios. À minha família no Rio Grande do Norte, raízes no Seridó, que represento em nome de minha tia-avó Elisa Félix e primos Bárbara Lygia Félix, Débora Félix e Jefferson Melo, pela acolhida excepcional, com carinho, afeto, amizade e cuidados que me fizeram sentir em casa.

Ao meu orientador Prof. Dr. Lincoln Moraes de Souza, pelo incentivo a novas descobertas, por inspirar um pensamento engajado, crítico, ousado e por ter acreditado em minhas capacidades. Minha eterna amizade, respeito e admiração pelo seu trato humano, simples e científico. A rigorosa jornada acadêmica ficou mais prazerosa com suas motivadoras orientações, cafés e bate-papos. Igualmente sou grata à sua família, pela acolhida fraterna no período em que morei em Natal. Agradeço ainda pelo convite para fazer parte do Grupo Interdisciplinar de Estudos e Avaliação de Políticas Públicas-GIAPP/UFRN, sob sua coordenação e do Prof. Dr. João Matos Filho. Os encontros regulares com os colegas “giappianos” trouxeram contribuições diretas e relevantes para essa pesquisa.

À Comunidade Contente, símbolo de luta e resistência com importante significado para a história dos Quilombos do Brasil. Agradeço, de igual forma, à Coordenação Estadual de Comunidades Quilombolas do Piauí-CECOQ/PI e a todas as comunidades que tive contato antes e durante a pesquisa. Esses interlocutores me receberam de modo acolhedor em suas comunidades e compartilharam histórias, experiências, vivências e visões de mundo imprescindíveis na construção desse texto.

Aos colegas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, em especial aos que gentilmente dispuseram seu tempo para participar da pesquisa direta ou indiretamente, por compreenderem os seus objetivos e por serem profissionalmente dedicados à missão dessa autarquia.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais-PPGCS da Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN. Agradeço também às amizades construídas ao longo do curso, em especial ao Kelvis Leandro Nascimento, que participou de forma positiva em momentos cruciais dessa caminhada. Aos surpreendentes amigos que esta pesquisa me proporcionou ao longo dessa caminhada, nos lugares por onde passei e que deram apoio e incentivo ao longo desse processo em Natal-RN, Paulistana-PI, Queimada Nova-PI, São Raimundo Nonato-PI, Teresina-PI. Ao Prof. Dr. Benedito Carlos de Araújo Júnior-UFPI, meu amigo de sempre, agradeço as longas conversas, o apoio incondicional, a preocupação, a torcida, o olhar crítico que me encoraja e o constante incentivo ao desenvolvimento deste trabalho.

Fogo! ... Queimaram Palmares,
Nasceu Canudos.

Fogo! ... Queimaram Canudos,
Nasceu Caldeirões.

Fogo! ... Queimaram Caldeirões,
Nasceu Pau de Colher.

Fogo! ... Queimaram Pau de Colher...
E nasceram, e nascerão tantas outras comunidades que os vão cansar se
continuarem queimando.

Porque mesmo que queimem a escrita,
Não queimarão a oralidade.
Mesmo que queimem os símbolos,
Não queimarão os significados.
Mesmo queimando o nosso povo
Não queimarão a ancestralidade.

Antônio Bispo dos Santos (Nêgo Bispo), Quilombo Saco-Curtume, São
João do Piauí/PI.

RESUMO

O direito de propriedade das comunidades quilombolas só foi reconhecido formalmente um século após a abolição da escravidão no Brasil, com a edição do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição Federal de 1988. O objetivo desta pesquisa foi avaliar a implementação da política pública de regularização fundiária de territórios quilombolas no estado do Piauí, no período de 2004 a 2017, a partir do estudo de caso do processo de titulação do território da Comunidade Contente, localizada no município de Paulistana – PI. Analisamos o contexto do processo de implementação dessa política pública, identificando os fatores que interferem no alcance dos objetivos estabelecidos, a partir do conceito de trajetória de vida de Bourdieu (1996). Os procedimentos metodológicos utilizados foram revisão da literatura de avaliação de políticas públicas e da temática quilombola relacionando-as à política de regularização fundiária e à questão agrária do Brasil, além de uma discussão conceitual sobre quilombos, identidade étnica e territorialidade; pesquisa documental sobre a referida política e sua implementação no caso estudado; na pesquisa de campo, observação direta e entrevistas semiestruturadas com implementadores técnicos e gestores, representantes do movimento social quilombola e moradores do Quilombo Contente. Apesar do avanço jurídico-institucional com a publicação do Decreto nº. 4887/2003 e do Programa Brasil Quilombola (2004), que possibilitaram a estruturação de setor específico na Superintendência Regional do Incra no Piauí implicando em melhor qualificação das demandas e aprimoramento das ações de regularização de territórios quilombolas, e com a criação da Lei Estadual nº. 5.595/2006 que por determinado período tornou mais céleres os processos de titulações em terras estaduais, os resultados ainda não são satisfatórios diante da crescente demanda. Prevaleceu a morosidade e descontinuidades das ações motivadas principalmente pelas limitações orçamentárias da última década e a complexidade da legislação federal de regularização fundiária de quilombos. As dificuldades de implementação favorecem o aumento de conflitos no campo com o avanço de agentes econômicos e os embates enfrentados no parlamento com a chamada “bancada ruralista”, como ocorre na Comunidade Contente, que durante o processo de titulação vivencia uma série de violações de direitos garantidos às populações tradicionais ante a instalação da Ferrovia Transnordestina.

Palavras-chave: Avaliação; Políticas Públicas; Regularização Fundiária; Territórios Quilombolas.

ABSTRACT

The right of property of quilombola communities was only formally recognized a century after the abolition of slavery in Brazil, with the edition of article 68 of the Transitional Constitutional Provisions Act - ADCT of the Federal Constitution of 1988. The objective of this research was to evaluate the implementation of the public policy of land regularization of quilombola territories in the state of Piauí, from 2004 to 2017, based on the case study of the titling process of the Contente Community, located in the municipality of Paulistana - PI. We analyze the context of the implementation process of this public policy, identifying the factors that interfere in the achievement of the established objectives, based on Bourdieu's concept of life trajectory (1996). The methodological procedures used were a review of the literature on the evaluation of public policies and the quilombola theme, relating them to the policy of land regularization and the agrarian question of Brazil, as well as a conceptual discussion on quilombos, ethnic identity and territoriality; documentary research on said policy and its implementation in the case studied; in field research, direct observation and semi-structured interviews with technical implementers and managers, representatives of the quilombola social movement and residents of Quilombo Contente. Despite the legal-institutional progress with the publication of Decree 4887/2003 and the Brasil Quilombola Program (2004), which allowed the structuring of a specific sector in the Regional Superintendence of Incra in Piauí, implying better qualification of the demands and improvement of the actions to regularize quilombola territories, and with the creation of State Law 5.595/2006 that for a given period has made titling processes on state lands faster, the results are still not satisfactory in the face of growing demand. Prevalence of delays and discontinuities in actions motivated mainly by the budget constraints of the last decade and the complexity of the federal legislation of quilombos land regularization. The implementation difficulties favor the increase of conflicts in the field with the advance of economic agents and the clashes faced in the parliament with the so-called "ruralist group", as it occurs in the Contente Community, which during the titration process experiences a series of violations of rights guaranteed to the traditional populations before the installation of Transnordestina Railroad.

Keywords: Evaluation; Policy; Land regularization; Quilombola Territories.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Títulos expedidos para Territórios Quilombolas pelo Governos Federal/INCRA e Estaduais no período de 22/11/1995 a 25/10/1999.....	79
Tabela 2- Títulos expedidos para Territórios Quilombolas pelos Governos Federal/FCP e Estaduais no período de 26/10/1999 até 2003	80
Tabela 3- Territórios Quilombolas titulados no estado do Piauí (2004-2017).....	117
Tabela 4- Territórios Quilombolas com RTID publicado no estado do Piauí (2004-2017).....	121

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -Teoria do Programa: Modelos de Ação e Mudança	41
Quadro 2 -As sete dimensões da implementação do programa	43
Quadro 3 -As Primeiras Regulamentações do Artigo 68 do ADCT da CF/1988 (1995-2001)	77
Quadro 4 -O Decreto 4887/2003 e as mudanças na regularização de Territórios Quilombolas	82
Quadro 5 -Conjunto de ações do INCRA no âmbito do Decreto nº. 4887/2003 (2005-2017)	89
Quadro 6 -Qualificação da situação dos processos de regularização fundiária abertos no INCRA/PI (2004-2017).....	111
Quadro 7 -Orçamento para a política de regularização Fundiária de Territórios Quilombolas no Brasil (2004-2008).....	124
Quadro 8 -Orçamento anual do PBQ para ações de reconhecimento, demarcação e titulação de Territórios Quilombolas (2009-2017)	126
Quadro 9 -Orçamento anual do PBQ para ações de indenização de imóveis em Territórios Quilombolas (2009-2017)	127
Quadro 10 -I, II e III Mesa Estadual de Acompanhamento da Política de Regularização Fundiária Quilombola no Piauí (2013 - 2016).....	130
Quadro 11 -Situação do Processo de Regularização Fundiária do Território Quilombola Contente, Paulistana/PI (2011-2017).....	163

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Fluxograma das etapas dos processos administrativos de regularização fundiária de Territórios Quilombolas	84
Figura 2- Peças técnicas que compõem o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação-RTID dos processos de regularização fundiária de Territórios Quilombolas	86
Figura 3- Territórios quilombolas titulados no Brasil classificados por competência de órgãos fundiários federais e estaduais até agosto/2018	88
Figura 4- Terras quilombolas tituladas e em processo de titulação por estados no Brasil até agosto/2018	89
Figura 5- Número de comunidades quilombolas com certidão de autorreconhecimento emitidas pela Fundação Cultural Palmares-FCP por ano no Brasil (2004-2018).....	90
Figura 6- Mapa de Localização dos Territórios Quilombolas com processos abertos no INCRA/PI...	94
Figura 7- Comunidade Quilombola Sumidouro, Queimada Nova (PI), demanda sistema de distribuição de água no semiárido.....	99
Figura 8- Comunidade Quilombola Tapuío, Queimada Nova (PI), em trabalho de mutirão para organização dos Festejo de Todos os Santos, é abastecida por carro-pipa nos períodos mais secos ..	100
Figura 9- Maria Rosalina dos Santos, representante da CECOQ/PI, em Conferência Regional de Promoção da Igualdade Racial (2017), no auditório do IFPI de Paulistana-PI, em outubro de 2017.	108
Figura 10- Representantes de Comunidades Quilombolas da região sudeste do PI, em Conferência Regional de Promoção da Igualdade Racial (2017), no auditório do IFPI de Paulistana-PI, em outubro de 2017	109
Figura 11- Número de Territórios Quilombolas com processos abertos no INCRA/PI, titulados e os certificados pela FCP (2004-2017)	110
Figura 12- Resultados da Política de Regularização Fundiária de Quilombos do PI (2004-2017)....	124
Figura 13- Moradores da Comunidade Quilombola Contente na primeira sede da associação (debaixo do pé de umbuzeiro), em Paulistana-PI.....	137
Figura 14- Moradora da Comunidade Contente levando água da cisterna para uso diário em casa ...	139
Figura 15- Carro-Pipa utilizado para abastecer comunidades na zona rural do município de Paulistana-PI	139
Figura 16- Criação de ovinos: rebanho de ovelhas na Comunidade Contente, em Paulistana-PI.....	140
Figura 17- Produção de Mel: apiário do Sr. José Luís no Território Quilombola Contente, em Paulistana-PI	141
Figura 18- Juscélia Xavier na colheita do mel em favos, Comunidade Quilombola Contente, em Paulistana-PI	141
Figura 19- Casa do Mel da Associação dos Apicultores do Povoado Barro Vermelho, utilizada pelos apicultores do Contente e Barro Vermelho, em Paulistana-PI	142

Figura 20- Mulheres quilombolas do Contente em reunião na sede da associação para tratar do desenvolvimento desta pesquisa, em Paulistana-PI	143
Figura 21- Vegetação Xerófila: cactos como cerca para rebanhos, Comunidade Contente, Paulistana-PI	144
Figura 22- Sr. Zé Luís coletando cascas de espécies nativas (angico e aroeira) para uso medicinal, na Comunidade Contente, Paulistana-PI.....	144
Figura 23- Três gerações de moradores do Território Contente: na estampa da camisa de Chicão está a imagem de Seu Avô Mariano (falecido em 2016), que é bisneto de Elias Mariano	146
Figura 24- Resquícios da “senzala” que deu origem a Comunidade Quilombola Contente, Paulistana-PI	148
Figura 25- Cadeado e pregos antigos utilizados para aprisionar e castigar escravizados são parte dos objetos encontrados na “senzala” pelos moradores, em Paulistana-PI.....	148
Figura 26- Dona Maria do Nascimento, 81 anos, traz nas mãos a imagem de sua família e a de seu esposo falecido, pessoas com significados para a memória, ancestralidade e vínculo com as terras do Quilombo Contente, em Paulistana-PI.....	151
Figura 27- Reunião de encerramento da pesquisa de campo na atual sede da Associação da Comunidade Quilombola Contente, em Paulistana-PI, novembro/2017.....	153
Figura 28- Mapa da Ferrovia Transnordestina, que atravessa os estados do Piauí, Ceará e Pernambuco	155
Figura 29- Trilhos da Ferrovia Nova Transnordestina em sobreposição ao TQ Contente, no município de Paulistana-PI.....	156
Figura 30- Presidente da Associação da Comunidade Quilombola Contente caminhando sobre os trilhos da Ferrovia Transnordestina que cortam as terras da comunidade	157
Figura 31- Travessia para os Territórios Quilombolas de Contente e Barro Vermelho cortada pela ferrovia Transnordestina, em Paulistana-PI	160
Figura 32- Situação do Processo de Regularização Fundiária do Território Quilombola Contente, Paulistana/PI (2011-2017).....	162
Figura 33- Passagem da ferrovia onde separa as famílias quilombolas de áreas pastos, roças, água etc., em Paulistana-PI.....	166
Figura 34- Uma das três casas impactadas diretamente pela Ferrovia Transnordestina na Comunidade Quilombola Contente, em Paulistana-PI	167
Figura 35- Ponte por onde passa a ferrovia construída sobre o “Riacho Grande” do Território Contente	168
Figura 36- Sr. José Luís, morador da Comunidade Contente, mostrando a área de produção da comunidade cortada pela ferrovia	168
Figura 37- Casa do Mel construída pela TLSA como medida compensatória às Comunidades Quilombolas Contente e Barro Vermelho	170

Figura 38 -Comunidades Contente, Barro Vermelho, Advogados do Grupo Coletivo Antônia Flor-CAF em Audiência no âmbito de ação civil pública contra TLSA e IBAMA na Justiça Federal de São Raimundo Nonato-PI, em setembro/2017.....	171
Figura 39 -7º Grito do Semiárido Piauiense contra ações de mineradora em comunidades do Semiárido, em São Raimundo Nonato-PI, em setembro/2017.....	171

LISTA DE SIGLAS

ABA: Associação Brasileira de Antropologia.
ADCT: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
ADI: Ação Direta de Inconstitucionalidade.
AGU: Advocacia Geral da União.
ANTF: Associação Nacional dos Transportes Ferroviários.
ANTT: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
APROA: Rede de Profissionais de Antropologia e Comitê de Inserção Profissional dos/as Antropólogos/as.
ATER: Assistência Técnica e Extensão Rural.
CAF: Assessoria Técnica Popular em Direitos Humanos Coletivo Antônia Flor.
CCA: Centro de Ciências Agrárias.
CCIR: Certificado de Cadastro de Imóvel Rural.
CD: Conselho Diretor do INCRA.
CDN: Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional.
CDR: Comitê de Decisão Regional do INCRA.
CEBs: Comunidades Eclesiais de Base do Brasil.
CECOQ/PI: Coordenação Estadual de Comunidades Quilombolas do Piauí.
CELTA: Centro de Estudos Ligados a Técnicas Alternativas.
CEMIG: Companhia Energética de Minas Gerais.
CEP: Comitê de Ética em Pesquisa.
CF/1988: Constituição Federal Brasileira de 1988.
CNASI: Associação Nacional dos Servidores Públicos Federais Agrários.
CNS: Conselho Nacional de Saúde.
CODEVASF: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.
CONAQ: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas.
CPI: Comissão Parlamentar de Inquérito.
CPRM: Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais.
CPT: Comissão Pastoral da Terra.
CRQ: Certidão Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos
CSN: Companhia Siderúrgica Nacional.
CUT: Central Única dos Trabalhadores.
DEM: Democratas.
DFQ/INCRA: Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas do INCRA.
DIHUCI: Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão Direitos Humanos e Cidadania.
DNIT: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
DNPM: Departamento Nacional de Produção Mineral.
DPE: Defensoria Pública Estadual.
EMATER: Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural.
IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.
IFPI: Instituto Federal do Piauí.
IPHAN: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.
FAO: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação.
FCA: Ferrovia Centro Atlântica.
FCP: Fundação Cultural Palmares.
FERAPI: Feira de Produtos da Reforma Agrária e Comunidades Quilombolas.
FETAG: Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FUNAI: Fundação Nacional do Índio.

IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.
ICMBIO: Instituto Chico Mendes de Conservação à Biodiversidade.
IFARADÁ: Núcleo de Pesquisas sobre Africanidades e Afrodescendências.
INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.
INESC: Instituto de Estudos Socioeconômicos.
INTERBA: Instituto de Terras da Bahia.
INTERPI: Instituto de Terras do Estado do Piauí.
IPHAN: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.
ITERMA: Instituto de Colonização e Terras do Maranhão.
ITERPA: Instituto de Terras do Pará.
ITR: Imposto Territorial Rural.
MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário.
MDS: Ministério do Desenvolvimento Social.
MDSA: Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário.
MESA: Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar.
MinC: Ministério da Cultura.
MNU: Movimento Negro Unificado.
MPF: Ministério Público Federal.
MST: Movimento dos Trabalhadores Sem Terra.
OIT: Organização Internacional do Trabalho.
ONG: Organização Não Governamental.
PAC: Programa de Aceleração do Crescimento.
PBQ: Programa Brasil Quilombola.
PDA: Plano de Desenvolvimento de Assentamentos.
PDHC: Projeto Dom Helder Câmara.
PEC: Proposta de Emenda à Constituição.
PFE/INCRA: Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA.
PFL: Partido Frente Liberal.
PNRA: Programa Nacional de Reforma Agrária.
PPGCS: Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.
PT: Partido dos Trabalhadores.
RTID: Relatório Técnico de Identificação e Delimitação.
SASC: Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania.
SDR: Secretaria de Desenvolvimento Rural.
SEHAF/RJ: Secretaria de Estado de Habilitação e Assuntos Fundiários do Rio de Janeiro.
SEJUS: Secretaria de Estado da Justiça.
SEPPIR: Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial.
SESAN: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar.
SFB: Serviço Florestal Brasileiro.
SindPFA: Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários.
SPU: Secretaria do Patrimônio da União.
SR(24)PI: Superintendência Regional do INCRA no Piauí.
SR(24)T: Divisão de Obtenção de Terras da Superintendência Regional do INCRA no Piauí.
STF: Supremo Tribunal Federal.
STTR: Sindicato dos Trabalhadores Rurais.
TCLE: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TLSA: Transnordestina Logística S. A.
UFRN: Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social e Cultural

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA	21
1.1. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO	21
1.2. AVALIAÇÃO DE PROCESSO DA POLÍTICA PÚBLICA	35
1.3. ESTUDO DE CASO NA AVALIAÇÃO DE PROCESSO	47
1.4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	53
2. OS QUILOMBOS: DO DIREITO E ALÉM DO DIREITO	59
2.1. QUILOMBOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: DE CRIME À LUTA POR DIREITO	59
2.2. TERRITÓRIOS ÉTNICOS NA QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA	65
2.3. TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS: REFORMA AGRÁRIA OU MARCO TEMPORAL?	75
3. TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS NO PIAUÍ	94
3.1 A LUTA PELO RECONHECIMENTO	95
3.2 A BUSCA PELA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	103
4. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO TERRITÓRIO QUILOMBOLA CONTENTE	136
4.1. CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DA COMUNIDADE CONTENTE	136
4.2. LUTA PELA PROPRIEDADE DAS TERRAS DO QUILOMBO CONTENTE	145
CONSIDERAÇÕES FINAIS	175
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	182

INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 é um marco histórico legal na luta das comunidades quilombolas pela propriedade de seus territórios, pois estabelece em seu artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias 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”. A partir de então, o Estado fica obrigado a implementar a política de regularização fundiária de territórios quilombos, como forma de promover uma reparação étnico-territorial.

Apesar do avanço jurídico-institucional, passados 30 anos desta definição constitucional e 15 anos da publicação do Decreto Federal Nº. 4887 de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes de quilombos, observa-se que os resultados não são satisfatórios. O movimento social, as comunidades quilombolas e outros grupos interessados estão insatisfeitos e criticam as falhas na titulação de terras de quilombolas, cuja morosidade na obtenção dos títulos de domínio coletivo, dentre outros aspectos, dificulta o acesso a outras políticas públicas. A maioria dos processos foram abertos há mais de uma década, estando ainda em sua fase inicial, sem previsão para a titulação dessas áreas.

O interesse por essa temática se deu através da trajetória profissional da pesquisadora no INCRA, como gestora e técnica do serviço de regularização de territórios quilombolas do Piauí, diante das cobranças e críticas dos interessados no tema sobre os resultados concretos dessa política pública. Em um cenário político bastante adverso em que o público-alvo e os implementadores dessa política têm enfrentado fortes embates com grupos de interesses contrários identificados no campo e no parlamento, nos levaram a querer compreender quais os avanços e entraves no processo de sua implementação.

Esta pesquisa trata de avaliar o processo de implementação da política pública de regularização fundiária de territórios quilombolas no estado do Piauí desde quando foi implantada em 2004 até o ano de 2017, a partir do referencial empírico na Comunidade Contente, situada no município de Paulistana-PI, localizada no sudeste do estado, região em que está concentrada a maior parte das demandas gerais de regularização fundiária do estado e especificamente de quilombos, conforme dados do INCRA.

Como problema desta pesquisa apontamos: como está o processo de implementação da política de regularização fundiária na Comunidade Quilombola Contente? A partir da qual buscamos compreender o que de concreto dela sucedeu-se no estado do Piauí. Os resultados e

sua avaliação podem contribuir para o maior conhecimento das comunidades quilombolas, instituições públicas e sociedade civil sobre como está sendo implementada a política pública de titulação destes territórios étnicos, possibilitando seu aprimoramento e melhoria, conferindo visibilidade às comunidades e demais sujeitos envolvidos na temática.

A Dissertação está organizada da seguinte forma: No capítulo 1, apresenta uma discussão sobre a avaliação do processo de implementação de políticas públicas, com ênfase em uma abordagem qualitativa, principalmente a partir das contribuições de Robert E. Stake (2000) na abordagem teórico-metodológica do uso do estudo de caso na avaliação de políticas públicas. As técnicas de pesquisa empregadas foram: observação direta, entrevistas, análise documental e revisão bibliográfica.

O capítulo 2 aborda a política de regularização fundiária de territórios quilombolas, a partir do processo de ressignificação do termo quilombos, que obteve reconhecimento jurídico e importou em avanços legais para a efetivação desse direito. Os quilombos, após um lapso temporal secular, reapareceram na legislação brasileira, agora não mais como criminosos, mas como sujeitos de direito. O critério socioantropológico de autodefinição, ligado a questão identitária foi fundamental para a identificação dessas áreas, sendo considerado um avanço na política. Compreender como se dá o processo de regularização desses territórios étnicos no âmbito formal, é importante para o esboço inicial de contrapontos existentes com a sua real efetivação.

No capítulo 3 realizamos uma análise da política de regularização fundiária de territórios quilombolas no âmbito da questão agrária no Brasil. Na sequência, buscamos traçar a trajetória institucional da política por meio das legislações e tentativas iniciais de implementação até o momento atual. Procuramos reconstruir a trajetória da implementação da política de regularização fundiária de territórios quilombolas desde as tentativas iniciais de implementação até o momento atual, a partir da análise das entrevistas realizadas com implementadores técnicos e gestores do programa no âmbito federal e estadual, e com representantes do movimento social que acompanharam e atuaram nos processos de reconhecimento, identificação, delimitação e titulação das áreas ocupadas por esses grupos étnicos. O objetivo é identificar as dificuldades e avanços obtidos ao longo desse processo através dos nossos interlocutores.

O capítulo 4 é dedicado ao caso da Comunidade Quilombola Contente no âmbito do processo de titulação das terras ocupadas por esse grupo étnico para compreendermos como tem se dado a implementação da política de regularização fundiária nesse território. Os dados oriundos da pesquisa são avaliados a partir da identificação de elementos que favorecem e

dificultam a implementação da política investigada.

As considerações finais tecem análises das principais questões de pesquisa lugar em que se expressa a importância do processo de avaliação qualitativa da política pública de regularização fundiária de territórios quilombolas que compõe um dos eixos do Programa Brasil Quilombola inaugurado em 2004. As questões analisadas a partir do material empírico apreendido nas observações na Comunidade Contente, em Paulistana/PI, nas entrevistas e no processo analisado, permitiram identificar como a luta dos grupos quilombolas por um lugar para morar e criar suas condições sociais, culturais, materiais e imateriais para sua sobrevivência e preservação de seus modos de vida é secular. As políticas públicas que emergem no bojo dos conflitos e contradições ente o capital e o trabalho ainda estão distantes dessa realidade, carecendo que estas passem a ser prioridades no contexto de um Estado que tem como uma de suas funções garantir que os direitos formais sejam materializados, em especial, para as populações quilombolas.

1. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA

Neste capítulo é desenvolvida a discussão sobre as categorias centrais da pesquisa, como: Estado, políticas públicas, avaliação de processo. Para isso, realizamos uma revisão da literatura específica que nos permitiu analisar a emergência das políticas sociais e o seu significado para responder as demandas oriundas das contradições da sociedade capitalista. Entre outros autores, nos baseamos em Poulantzas (1985); Weiss (1972); Figueiredo e Figueiredo (1986); Chen (1990; 2006); Shadish Jr., Cook e Leviton (1991); Draibe (2001) e Souza (2009, 2010, 2014, 2017). Também são desenvolvidos os fundamentos teóricos-metodológicos da pesquisa, principalmente acerca do uso do estudo de caso (STAKE, 1978, 2000, 2011; YIN, 2010).

1.1. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO

Na questão conceitual de políticas públicas, destacamos que não há uma definição consensual, mas uma diversidade de abordagens que colaboram para uma melhor compreensão dessa denominação e que utilizaremos para fundamentar esta pesquisa, buscando relacionar com a política de regularização fundiária de territórios quilombolas, objeto do presente estudo. Entretanto, nos estudos de avaliação de processo de determinada política pública, antes é necessário compreender como as ações do Estado no restante da sociedade capitalista estão ligadas à implementação da política pública, já que ela está relacionada à composição e ação do Estado, expressão da estrutura social em que está inserido.

A partir de O'Connor (1977), podemos dizer que o Estado é fundamental para a manutenção e reprodução do sistema capitalista desenvolvendo duas importantes funções: a acumulação e a legitimação. No entanto, como tais funções em muitas vezes podem ser contraditórias, o Estado não pode apoiar de forma aberta a acumulação da classe dominante, sob o risco de perder sua legitimidade. Assim, Souza (2009) destaca que o que ele faria era propiciar condições para acumulação de capital das empresas privadas, gerando também capital indiretamente produtivo na medida em que aumenta o valor excedente. A outra função estaria ligada à preocupação em manter a chamada harmonia social, não produtiva, através, por exemplo, do sistema previdenciário, assistência social e repressão.

Przeworsky (1995) conceitua a política pública como uma tentativa de implementar acumulação e legitimação, objetivos das instituições estatais nas sociedades capitalistas, que quando contraditórios, prioriza-se o primeiro. Nesse mesmo sentido, Castro e Souza (2013, p. 8), ao analisarem o papel do Estado em relação a política pública de assistência social, afirmam que:

Ao mesmo tempo em que é uma política que atende parcelas desprovidas de suas necessidades básicas, ela corrobora tanto com o processo de reprodução social, como contribui para o processo de acumulação, visto que elas se colocam como consumidoras perante a lógica do mercado. Para além desse dado, o mais relevante é o aspecto legitimador da citada política. O apaziguamento antecipado de lutas sociais resolve, mesmo que provisoriamente, as incoerências socioeconômicas garantindo e legitimando a concepção de mundo burguesa através do Estado.

De acordo com Poulantzas (1985), o Estado pode ser entendido como uma condensação material das relações de forças fundada na luta de classes, que se condensa nas contradições da realidade concreta, resultado da divisão social do trabalho. Nesta perspectiva, o Estado tenta responder demandas advindas das classes dominadas proporcionando concessões materiais a favor destas classes, essenciais para a construção de consenso popular e, conseqüentemente, a manutenção da hegemonia de uma classe social. Assim, o autor descarta a ideia de que ele seja “objeto”, “coisa-instrumento” ou “entidade de direito exclusivo” a serviço de uma classe e nem “sujeito” com autonomia total em suas decisões e destaca que são essas contradições que envolvem as relações de forças entre classes e frações de classe que possibilitam a função de organização do Estado.

Jessop (2009), ao analisar a visão de Poulantzas, afirma que ao operar para modificar e condensar o equilíbrio de forças nas lutas políticas, o Estado capitalista realiza a organização das classes dominantes e a desorganização das classes dominadas. Ocorre que a dominação política estatal está inscrita em sua materialidade institucional e colabora na organização do consenso das classes sobre o poder público. Tal dominação não se dá apenas através da força ou repressão, mas pela ideologia que legitima a violência. No entanto, o autor destaca que o Estado não possui poder próprio, pois trata-se de um campo relacional, lugar onde ocorre a organização da luta de classes. Em face de sua natureza fragmentada, as lutas das classes dominadas se encontram no interior do sistema estatal e à distância dele.

As transformações econômicas e sociais ocorridas a partir da década de 1930, de acordo com Souza (2009), implicaram em diferentes ações do Estado, em especial no que se refere à acumulação primitiva do capital e à generalização de regras ligadas à jornada de trabalho, o que colocou em destaque o seu caráter público. Com a crise de 1929, a Revolução Soviética de 1917 e o *New Deal* americano, a ação econômica do Estado vai ser transformada em política econômica por meio de uma combinação de intervenção estatal; adoção de medidas monetárias e financeiras; regulação do trabalho e de reservas agrícolas, envolvendo os sindicatos. Mas é após a II Guerra Mundial, quando o crescimento econômico nos intitulados países desenvolvidos passa assumir forma de economia mista com a interpenetração dos setores

públicos e privados, que a ação estatal vai ser nomeada de política econômica.

Embora Souza (2009) reconheça que o Estado capitalista possui uma face pública e outra privada e que esta última seja significativa, considera que suas ações possuem grande relevância no âmbito das políticas públicas pelas seguintes razões: a existência do Estado está condicionada à sua centralização, unidade e mínima autonomia relativa que o conduza a atuar como fator de coesão e de divisão de classes e setores; e porque para apresentar-se como instituição pública frente às pressões sociais que podem ameaçar sua legitimidade, ele precisa manter a aparência de neutralidade diante dos grupos sociais que têm a possibilidade de conseguir arrancar dele algumas políticas.

A referida aparência pública do Estado foi que levou a literatura predominante a limitar a ação pública à ação estatal subsidiando a visão reducionista que considera não haver política pública fora do Estado ou do governo, que conforme Souza (2009) seria um equívoco, tendo em vista que tais ações podem ser abrangidas por outras iniciativas que interferem nas políticas públicas de forma direta ou indireta. Ocorre que no contexto da sociedade capitalista nem toda ação ou política estatal pode ser considerada pública, ou seja, transparente, contínua, acessível e com participação popular. Além disso, sempre houve ação do Estado como parte central da sociedade, até mesmo antes do capitalismo, como por exemplo no período do mercantilismo, em sua ação sobre o mercado e no fim da Idade Média, com o protecionismo.

Souza (2017) destaca que Poulantzas foi o primeiro a tratar da questão da autonomia relativa do Estado capitalista de forma relevante, ainda que não tenha estabelecido vínculos diretos com as políticas públicas. O autor acrescenta que essa é uma das características básicas que permite a existência dessas políticas de forma que não expressem apenas interesses dominantes ou que os governos sejam mero instrumentos do capital, o que ocorre devido à separação formal entre economia e política que leva a autonomia relativa da última. O Estado possui mais autonomia na fase de formulação do que na implementação das políticas e as classes dominadas, considerando que suas lutas atravessam o Estado, têm a possibilidade de conseguir arrancar dele algumas políticas.

Castro e Souza (2013), nesse mesmo sentido, concluem que para Poulantzas as políticas sociais são fundamentadas nas funções econômicas, políticas e ideológicas sobre a questão social, cuja intervenção estatal se amplia para diversas áreas. Embora tais ações sejam adotadas pelo Estado por meio do discurso da universalidade, na materialidade são voltadas para a massa que garante a legitimidade do sistema. É nessa correlação de forças presentes na formulação das políticas públicas, que a organização dos trabalhadores e a luta de classes possibilita avançar em reivindicações perante o Estado.

Souza (2017) afirma que se o Estado é a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes, logo a política do Estado seria resultado dessas contradições, tendo em vista que não estão fora dele. Seguindo Poulantzas (2000), o autor considera as Políticas Públicas atividades que não são exclusivas e unidirecionais, mas oriundas das interações das atividades estatais com grupos e classes sociais, envolvendo formulação, estrutura organizacional, explicitação de objetivos e horizonte de implementação.

De acordo com Meny e Thoening (1992), as políticas públicas comporiam um programa de ação de uma autoridade pública com legitimidade estatal, apresentando conteúdo que vise resultados ou produtos; estando ligadas a um programa com marco, eixos específicos, diversas atividades, procedimentos institucionais, leis; orientação normativa que contenha finalidades, preferências, valores, interesses; constituindo fator de coerção através de autoridade legitimada ou monopólio da força; competência social; tendo que identificar grupos, instituições ligadas ao campo governamental etc.

As políticas públicas são atividades regulares preferencialmente (e não exclusivamente) estatal, geralmente legal e no mínimo legítima, que envolve o coletivo e é organizada por ter objetivos, previsibilidade, documentos reguladores e equipes nelas envolvidas (SOUZA, 2009). São tipos de intervenção na sociedade que envolve a articulação de distintos sujeitos e interesses que as estruturam conforme recursos produzidos socialmente e que, assim, estão condicionadas por processos econômicos, políticos e culturais de uma determinada sociedade (SILVA E SILVA, 2013).

Rua (1998) destaca que para se constituir política pública é necessário que as decisões sejam implementadas através de diversas ações estratégicas que devem ser revestidas de autoridade e legitimidade do poder público, situadas em forma de respostas para as situações-problema, materializadas em forma de programas, projetos e serviços. De acordo com Draibe (2001), a política pública é caracterizada como algo mais complexo e abrangente; o programa é uma entre tantas ações envolvidas por certa política; e o projeto seria uma unidade menor de ação entre outras que compõe o programa. Porém, observa-se que na literatura de políticas públicas tais termos ainda não são muito diferenciados no que refere ao seu uso.

O processo de formulação da política, geralmente, é longo e complexo, porque inicialmente envolve a constituição de uma *agenda pública*, que integra demandas da população por força da pressão social que faz com que problemas que afetam indivíduos ou grupos ganhem visibilidade, podendo ser transformada em questão social merecedora de atenção do poder público. De acordo com Silva e Silva (2013), para que a situação problema se transforme em uma questão social e seja incorporada na agenda pública, é preciso ter reconhecimento da

sociedade, apresentar possibilidade de ação e ter legitimidade. Porém, como nem todas situações são tratadas como *policy issues* (problemas de política), os partidos políticos, a mídia e os grupos sociais interessados atuam como sujeitos importantes nesse movimento.

A mesma autora aponta a *formulação de alternativas de políticas* como a próxima etapa, caracterizando-a como um movimento de pré-decisão para responder aos problemas que integram a agenda política. Isso ocorre especialmente no interior da burocracia do Estado e o corpo técnico é o principal sujeito na elaboração de diagnósticos, conteúdo do programa, recursos, aparato institucional e definição de competências. Após isso, ocorre a *adoção da política* que trata da decisão quanto a alternativa a ser utilizada para enfrentar a situação problema, sendo o Legislativo sujeito relevante nesse movimento em que a política é transformada em um programa baseado em critérios técnicos dos formuladores e políticos do Legislativo que também podem ser defendidos pelo Executivo. O consenso do Judiciário também pode ser importante para que nesse momento sejam constituídas leis, decretos, normas legais e definição orçamentária que garantam a *implementação do programa*.

Importa destacar que os momentos da política pública supramencionados, na prática, não ocorrem de forma linear ou harmônica. Nesse sentido, Silva e Silva (2013, p. 27-28) entende que, desde a sua formulação, ela envolve:

Mobilização e alocação de recursos, divisão de trabalho (tempo); uso de controles (poder); interação entre sujeitos; interesses diversos, adaptações; riscos e incertezas sobre processos e resultados; noção de sucesso e fracasso, destacando-se a relevância dos sujeitos sociais desse processo e suas racionalidades. Assim, o processo das políticas públicas é assumido, nos seus diferentes momentos, por uma diversidade de sujeitos que entram, saem ou permanecem nele, orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear.

Com isso, a autora conclui que a diversidade de sujeitos desse processo (os chamados grupos de pressão, movimentos sociais ou organizações da sociedade; partidos políticos ou políticos individualmente; administradores; burocratas; técnicos; planejadores; avaliadores; judiciário; mídia) e de racionalidades assumidas por eles (administrativa, política, legal ou dos resultados) condicionam conflitos e desencontros que dificultam limites e consensos necessários para a adesão às prioridades estabelecidas no plano político.

A partir de Easton (1968) podemos classificar a política de regularização fundiária de territórios quilombolas como resposta a uma *nova demanda*. É que embora seja oriunda de sujeitos que já existiam, como demonstra Picelli (2016), somente com a abertura política da Constituinte de 1988 é que o movimento negro contemporâneo encampa as demandas de

comunidades negras rurais pela titulação de suas terras. A identidade quilombola passa a ser adotada por grupos de camponeses negros na interlocução com a burocracia estatal após a promulgação da Constituição organizados em torno de uma nova categoria jurídica. No entanto, trata-se também de *demanda recorrente*, pois está intimamente ligada ao problema da estrutura fundiária do Brasil que resulta do sistema de distribuição de terras adotado ao longo da história, logo expressa problemas mal resolvidos que ressurgem no debate e agenda política.

O estudo ou a análise das políticas públicas surge nos Estados Unidos como disciplina com estreitas relações com a ciência política, diferente de como ocorreu nos países europeus, cuja tradição das pesquisas se concentrava mais nas instituições estatais. De acordo com Souza (2009), na década de 1930, esse tipo de estudo ganha impulso com trabalhos pioneiros como o de H. D. Laswell (1936) com o livro *Politics: Who Gets, When, How* que introduz a expressão *policy analysis*, no intuito de envolver conhecimentos acadêmicos e científicos com as produções empíricas governamentais, além de gerar diálogo entre cientistas sociais, governo e grupos sociais. Nesse período, essa área ganha popularidade na administração pública nos EUA e até a II Guerra Mundial, esses estudos baseados no direito público e na economia institucional vão servir como instrumento de decisões governamentais, surgindo como produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia.

No final da década de 1950 e início da década de 1960, outros grandes impulsos serão tomados nessa área com obras como de Simon (1957), *Administrative Behavior* e de David Easton (1965), *A Framework for Political Analysis*. Inicialmente as políticas públicas são consideradas unidades de análise, com o foco nos processos de decisões políticas. Posteriormente, consideradas *output* e sistema relacionado à formulação, resultados, ambiente e políticas que recebem *inputs* dos partidos, mídia e grupos sociais que almejam influenciar os resultados.

No Brasil, os estudos desenvolvidos por Souza (2009) indicam que a primeira publicação sobre política pública ocorreu no ano de 1964, com o livro intitulado *Fundamentos da Política Social*, de autoria de Estanislau Fischlowitz, à época professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro-PUC/RJ, quando esse tipo de estudo ainda estava em fase inicial no cenário internacional. No entanto, somente no final da década de 1970, com o avanço da democratização do país e as reflexões sobre os poucos resultados das políticas desenvolvidas durante a denominada Nova República, é que serão desenvolvidos os trabalhos mais especializados em análise de políticas públicas na literatura brasileira. O ponto de partida seria dado com os grupos acadêmicos dos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro e posteriormente, na década de 1980, as pesquisas foram ampliadas para outros espaços

institucionais e os temas foram diversificando-se através de iniciativas individuais ou grupais.

De acordo com Shadish Jr., Cook e Leviton (1991), a moderna avaliação de programas sociais é um campo de estudo da pesquisa social que emerge na década de 1960 e ampliou-se nos Estados Unidos como parte importante da análise de políticas públicas, no âmbito dos programas de combate à pobreza nos governos de Kennedy, Johnson e Nixon, com grandes investimentos em programas nas áreas da educação, renda, habitação, saúde e justiça criminal. O dispêndio desses recursos levou o congresso a preocupar-se com os padrões de gastos, pagamentos inapropriados, efeitos não esperados, efeitos colaterais negativos, colocando em prática funções de fiscalização e responsabilização em torno do programa de bem-estar social. Além disso, também levaram à necessidade de avaliação, preocupações políticas com o controle da variação local de programas federais; preocupações gerenciais com dados dos programas para atender a pedidos do congresso, administração pública, eleitorado e mídia; e preocupações intelectuais por parte de críticos sociais de discussão das resoluções de problemas sociais no que concerne a concepção, funcionamento e dados que apontem sucesso ou fracasso desses programas.

Os esforços iniciais desse período trouxeram à tona uma preocupação em construir modelos de aferição de sucesso ou fracasso das instituições estatais na área social através de critérios quantitativos que mediam a eficiência e eficácia das políticas, mas que desconsideravam variáveis contextuais que pudessem interferir nos resultados. Após duas décadas de expansão, a pesquisa de avaliação sofre declínio nos anos 80, no governo de Ronald Reagan, com a redução na estrutura de programas sociais desenvolvida nos Estados Unidos desde o New Deal da década de 30, em que houve expansão da proteção social no governo de Franklin Roosevelt (1933-1945), e nas atividades de financiamento das pesquisas de avaliação. Na década de 1980, conforme Figueiredo e Figueiredo (1986), a pesquisa de avaliação começou a ser desenvolvida no Brasil, mas de forma desigual entre diferentes políticas sociais. O interesse pela pesquisa avaliativa é retomado na década de 1990, a partir de abordagens compreensivas que articulam a metodologia quantitativa e qualitativa, na chamada quarta geração de avaliação de programas sociais.

Para melhor compreensão do modo como foram desenvolvidas as avaliações de programas ao longo do tempo, Shadish, Cook e Leviton (1991) apresentam os três primeiros estágios da teoria de avaliação. Nos anos 60, o primeiro estágio é caracterizado por uma preocupação com o rigor metodológico e a busca da verdade para resolver problemas sociais. Nos anos 70, o segundo estágio é caracterizado pelo pragmatismo da avaliação que precisavam subsidiar as tomadas de decisão de concepção, alteração ou continuidade de programas sociais,

trazendo à luz o debate de métodos quantitativos versus métodos qualitativos, gerando alternativas embasadas no conhecimento de como as organizações do setor público operam e se destinam a produzir resultados úteis política e socialmente. No terceiro estágio se dá a sínteses dos anteriores, com o uso de técnicas que estejam em conformidade com o contexto da realidade estudada e o objetivo da avaliação.

Weiss (1972) destaca que a princípio, o único tipo de avaliação legitimada profissionalmente era a quantitativa. Porém, alguns pesquisadores passaram a incorporar dados obtidos em entrevistas informais e observações em avaliações que buscavam interpretar o significado do processo e resultados por meio de análise de narrativas, irrompendo na literatura de avaliação e demonstrando as vantagens das técnicas qualitativas, em especial na área da educação.

A mesma autora define **avaliação da política ou programa** como uma *avaliação sistemática da operação ou dos resultados*, em comparação com padrões explícitos ou implícitos, contribuindo para seu aprimoramento. Trata-se da melhor forma de fornecer informações necessárias sobre a forma que o programa está sendo conduzido; sobre o que de concreto vem sendo feito no âmbito do programa; o grau de cumprimento das diretrizes; os resultados produzidos; o cumprimento de propósitos; o custo financeiro; as necessidades de alteração, expansão, continuidade, corte ou abandono do programa.

Na conceituação de Weiss (1972) de avaliação cinco elementos são destacados: *avaliação sistemática* que trata da ênfase no sistema indicando a natureza da pesquisa de avaliação; *operação*, cujo foco da investigação é o estudo do processo, a forma como o programa é conduzido, o cumprimento das práticas prescritas em seu projeto ou apenas desvendar o que vem acontecendo; *resultados*, cujo foco são os resultados ou efeitos do programa para seus beneficiários, se estes recebem o benefício que deveriam receber ou o que ocorre com eles em face da intervenção do programa; *padrão de comparação*, que avalia o mérito do programa a partir da comparação das evidências coletadas sobre processos e resultados com um conjunto de expectativas; e o *propósito*, que deve ser a contribuição para o aperfeiçoamento do programa ou política.

Para Shadish, Cook e Leviton (1991), a avaliação é uma *atividade das ciências sociais em que se coleta, analisa, interpreta e informa sobre a efetividade ou o desempenho de um programa social*. No entanto, destacam que outros critérios além do lucro, utilizados para avaliar atividades do setor privado, devem ser construídos. Por tratar-se de um campo de prática orientada sobre como desenvolver tarefas profissionais especializadas, apontam que o propósito da teoria de avaliação de programa é indicar quais práticas os avaliadores podem utilizar na

construção de conhecimento do valor dos programas sociais para que seja útil na resolução de problemas sociais.

Nesse sentido, Shadish et al. (1991), ao analisarem teorias de avaliação construídas entre 1965 e 1990, demonstram como esses pressupostos mudaram cinco componentes considerados por eles centrais na teoria de avaliação, a saber:

- a) **Programação social:** correspondente à natureza e ao papel dos programas sociais na resolução dos problemas. Descreve a *estrutura interna, o funcionamento dos programas* (pessoal, clientes, recursos, resultados, administração, orçamento interno, normas, instalações e organização interna, bem]como a combinação entre insumos, atividades e resultados), como eles *operam*, como o *contexto externo* molda e limita os programas (financiamento externo, pressão de círculos políticos e patrocinadores, disponibilidade de recursos locais como transporte, valores políticos e econômicos da sociedade), como se dão as *mudanças sociais* ou a melhoria no desempenho do programa que contribui para a mudança social. Tal conhecimento auxilia avaliadores a questionar em que medida a atual estrutura subsidia a estrutura pretendida ou sobre quais os pontos fortes e fracos em sua implementação, compreendendo que o contexto pode redefinir e mudar a concepção do programa ao longo de sua implementação e o conhecimento das estruturas internas e externas podem retratar essas modificações.
- b) **Construção do conhecimento:** trata de identificar qual o conhecimento adequado sobre o objeto avaliado, métodos que produzam provas confiáveis e pressupostos filosóficos sobre o tipo de conhecimento que importa estudar. A teoria de construção do conhecimento deve ser explícita e auxiliar os avaliadores no contexto prático em suas conclusões, conexões entre pressupostos e métodos utilizados, bem como para avaliar o valor dos métodos na construção de tipos de conhecimento. De acordo com os autores, uma melhor teoria desse componente, deve discutir ontologia (estudo dos fundamentos básicos da natureza da realidade), epistemologia (estudo da natureza, origem e limites do conhecimento) e metodologia (técnicas de construção do conhecimento) reconhecendo que não há um método melhor, mas o mais adequado conforme as tarefas e recursos disponíveis, sendo necessário priorizar o tipo de conhecimento que se queira construir e a redução de incertezas;
- c) **Valoração:** ocupa-se com o que representa os valores e como construir decisões no processo de valoração na prática da avaliação, auxiliando os avaliadores na elaboração de juízos de valor sobre programas, recomendações éticas, comparações

e tomadas de decisões acerca das recomendações em seu trabalho. De acordo com os autores, uma melhor teoria desse componente deve discutir metateoria (estudo da natureza e justificativa do valor), teoria prescritiva (que defendem a prevalência de valores particulares) e teoria descritiva (que descrevem valores sem reivindicar um valor como melhor), reconhecendo que nenhuma teoria prescritiva é tida como a melhor e que teorias descritivas são mais adequadas em contextos sociopolíticos baseados no pluralismo de valores que competem nas arenas políticas; além de justificar os valores que defendem ou priorizam;

- d) **Uso do conhecimento:** como as informações das ciências sociais podem ser utilizadas nos programas sociais e o peso que deve ter cada tipo de uso, pois os avaliadores precisam de uma teoria para explicar como, quando, onde e porque podem gerar resultados úteis. A teoria do uso implica em como facilitar o uso na prática, sendo importante discutir a descrição dos possíveis tipos de uso, o cronograma na qual o uso ocorre e a explicação do avaliador para o uso em diferentes circunstâncias. Também é importante identificar escolhas dos avaliadores para decidir de que forma deve tentar produzir resultados que sejam úteis.
- e) **Prática de avaliação:** A teoria da prática vai além da soma dos conteúdos dos demais componentes, tendo por objetivo a priorização de conteúdos em face das limitações de tempo, recursos e competências que condicionam métodos e questionamentos na avaliação. Trata de como deve ser desenvolvido o papel dos avaliadores, suas táticas e estratégias, em especial em face do relacionamento com os patrocinadores (*stakeholders*) do programa e restrições acerca de quais perguntas fazer, questões prioritárias, métodos, prazos, recursos financeiros e humanos, normas processuais, etc.

De acordo com Rossi, Lipsey e Freeman (2004), a avaliação do programa significa adaptar métodos da pesquisa social para uma investigação sistemática da eficácia de programas que realizam uma intervenção social, visando melhorá-los no que concerne o *design*, *implementação*, *impacto* e *eficiência*, desvendando as ações sociais que buscam solucionar problemas sociais. Trata-se de avaliar meios para determinar o valor do objeto, utilizando conhecimentos das ciências sociais na coleta, análise, interpretação e transmissão de informações sobre o funcionamento e a eficácia dos programas sociais.

No que concerne à natureza da avaliação, Weiss (1972) afirma que elas podem ser de *resultados e/ou processos*. Os resultados têm sido a principal questão da avaliação desde quando essa atividade passou a ser reconhecida. Esse tipo de avaliação centra em questões como:

o programa está atingindo os resultados pretendidos? Quais os resultados do programa? Os resultados são os resultados finais do programa para seus destinatários, sendo que alguns desses resultados são efeitos colaterais não esperados pelos planejadores, mas que foi causado pelo programa. Outro foco da avaliação são os impactos, que na maioria das vezes, segundo a autora, significa o mesmo que resultado a longo prazo e efeitos líquidos do programa, ou seja, aquilo que acontece com os beneficiários dos resultados do programa.

No entanto, Rossi et al. (2004) afirmam que é possível avaliar não apenas os resultados de um programa, mas a necessidade, o design, a operação e entrega de serviços ou sua eficiência. Os avaliadores devem buscar responder questões, como: Qual a natureza, abrangência, localização do problema? Quantos são afetados pelo problema e qual a população-alvo adequada à intervenção? A intervenção está sendo implementada corretamente e tem atingido o público almejado? Os serviços têm sido fornecidos? A intervenção é eficaz no alcance dos objetivos? Há razoabilidade no custo do programa relacionado à sua eficácia? Nesse caso, a natureza da avaliação é de processo, já que o foco está no desenvolvimento da política ou programa.

Nesse mesmo sentido, Draibe (2001) classifica a avaliação em dois tipos: *ex ante* e *ex post*. A primeira remete ao início do programa ou ao momento de sua formulação, podendo estabelecer como objetivo a produção de orientações, parâmetros, indicadores, ponto de partida ou o “tempo zero” para futuras comparações. Já as avaliações *ex post* ocorrem paralelas ou após a implementação do programa, com objetivos de verificação do grau de eficiência, eficácia e efetividade através de resultados, impactos e efeitos.

A natureza desse tipo de pesquisa a distingue em avaliação de resultados e avaliação de processo. Na primeira, o avaliador pretende responder se o programa cumpriu seus objetivos e caracterizar quantitativa e qualitativamente os resultados. Já a avaliação de processo tem por foco o desenho do programa e suas características organizacionais e de desenvolvimento, objetivando identificar no processo de implementação quais os fatores (condições sociais e institucionais dos resultados) que operam facilitando ou impedindo que o programa alcance da melhor forma os seus resultados. O objeto de uma pesquisa dessa natureza é o ciclo de vida da política pública ou alguns dos seus momentos. Essa definição ocorre a partir de sua compreensão acerca do ciclo de vida percorrido pelas políticas ou programas que envolve o seu nascimento, o desenvolvimento e o amadurecimento, algumas chegando até mesmo a estagnar, envelhecer ou morrer.

De acordo com Rossi et al. (2004), a principal finalidade do programa é resolver problemas sociais ou melhorar condições sociais, contribuindo para o bem social. Nesse sentido,

avaliá-lo é também julgar a sua eficácia na produção desses benefícios por meio de domínios, como: a necessidade do programa; o projeto do programa; a implementação e entrega dos serviços; impacto ou resultados; e eficiência. O papel da avaliação é responder perguntas sobre o programa que possam ser utilizadas por interessados, ou seja, informar a ação social.

Viladomiu e Rosell (1998), a partir de suas experiências práticas em pesquisas sobre desenvolvimento rural, destacam alguns aspectos importantes que podem ser aplicados na avaliação de qualquer outra política ou programa:

- a) **Abordagem da ação:** analisar o grau de coerência do planejamento da ação pública (diagnóstico, objetivos e estratégias) para verificar se com ele os objetivos serão alcançados. Nesse caso, a pesquisa documental sobre o programa é a base para verificar se a ação avaliada segue leis, regulamentos e objetivos específicos, bem como para identificar efeitos negativos e suas resoluções a partir de mudanças no conteúdo da ação pública;
- b) **Funcionamento e a gestão:** analisar a difusão de informações (grau de conhecimento, idoneidade dos canais utilizados, qualidade da informação, etc.), os trâmites necessários, os requerimentos, a assistência técnica prestada, a realização efetiva da atividade, o grau de cumprimento do programa (atrasos), a situação financeira (pagamentos), a adequação das capacidades humanas e materiais utilizadas e a coordenação institucional necessária para o bom funcionamento;
- c) **Resultados e impactos:** conhecer os efeitos diretos do programa e verificar se tratam de indicadores de resultados. Nesse caso, o avaliador deve apresentar antecipadamente os resultados que pretende conhecer e os indicadores que irá coletar na tramitação das ações.

A partir dos objetivos pretendidos pelo pesquisador, as pesquisas em avaliação podem ser quanto à eficácia, eficiência ou efetividade (FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986; DRAIBE, 2001). No primeiro, o pesquisador levanta hipóteses e busca conhecer o programa ao relacionar condições, meios, resultados e impactos. Quanto aos demais objetivos apontados, os responsáveis pelo programa, beneficiários e outros interessados envolvidos têm legitimidade no conhecimento de custos e eficácia das ações. Como a avaliação é uma pesquisa interessada (*policy oriented*), as pesquisas também podem incorporar os objetivos de identificação de obstáculos do programa e a produção de recomendações que visem aprimorar o seu desenvolvimento (DRAIBE, 2001).

A *avaliação da eficácia* pretende verificar o cumprimento das metas definidas pelo próprio programa. Porém, caso o objetivo seja verificar o grau de adequação dos meios aos

objetivos do programa, aí temos uma avaliação da eficácia funcional (FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986). Trata-se de relacionar os resultados atingidos com as características do processo e sistema de implementação, por isso é, por natureza, uma avaliação de processo. Logo, são eficazes os programas que se apoiam em processos adequados de implementação, em que predominam fatores que facilitam bons resultados em quantidade e qualidade, menor tempo e custo. Porém, processos que apresentam ineficácias e operam como obstáculos da ação têm o grau de eficácia reduzido. Draibe (2001, p. 35) sugere ao avaliador que procure responder ao seguinte questionamento: “Quais são ou foram, na implementação, os fatores de ordem material e, sobretudo, institucional que operaram como condicionantes positivos ou negativos do desempenho dos programas? ”.

Já a *avaliação da eficiência* relaciona efeitos/benefícios/produtos (bens e serviços) provocados pelo programa com os esforços/custos (insumos e atividades) para atingir seus objetivos (FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986; DRAIBE, 2001). Nesse caso, o avaliador deve responder aos seguintes questionamentos: os processos são organizados tecnicamente de forma mais apropriada? Tal condição, opera com menor custo e máximo de resultados esperados? Esse processo ocorre no menor tempo possível? (DRAIBE, 2001).

Por último, a *avaliação da efetividade* tem por objetivo medir o impacto do programa no meio socioeconômico da população-alvo ao relacionar “objetivos e metas” aos “impactos e efeitos”, observando a quantidade e qualidade do cumprimento dos objetivos, bem como as alterações na realidade provocadas por impactos e efeitos esperados ou não (FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986; DRAIBE, 2001). Tais efeitos devem ser classificados em sociais e institucionais, principalmente por terem indicadores distintos. A avaliação da efetividade social considera a capacidade do programa de interferir no capital social do meio, na rede de articulações que facilitam a execução e no grau de adesão e satisfação dos agentes implementadores e público-alvo. Já a avaliação de efetividade institucional considera os efeitos provocados pelo programa nas instituições envolvidas (DRAIBE, 2001).

No que se refere aos resultados que podem ser trabalhados através de indicadores e instrumentos apropriados em uma avaliação, Draibe (2001) classifica em três tipos: resultados, impactos e efeitos. O primeiro tipo está relacionado aos produtos do programa previstos nas metas e que resultam de sua implementação. Os impactos são as mudanças na realidade social provocadas pelo programa. Por fim, os efeitos são impactos esperados ou não, mas que foram provocados pelo programa e afetam o meio social e institucional. Tratam-se de efeitos sociais os impactos provocados no grupo-alvo, agentes implementadores, comunidade local e grupos particulares interessados. Já os efeitos institucionais representam mudanças provocadas em

instituições governamentais e não-governamentais ligadas à implementação. Importa destacar que cada tipo de resultado requer indicadores e instrumentos de avaliação específicos que apresentaremos na sequência.

Os *indicadores dos resultados ou do desempenho do programa* são aqueles que possibilitam medir o grau, a quantidade e o nível de qualidade das metas cumpridas. O desempenho pode ser medido por indicadores que confrontam objetivos e metas ou pelos objetivos cumpridos pela atividade-fim. Exemplos de indicadores de resultado apontados seriam: proporção das metas realizadas, cumprimento do programado, índices de cobertura e nível de focalização sobre o público-alvo. E como perguntas básicas a serem respondidas pelo avaliador, Draibe (2001, p. 22) destaca: “O programa realizou os objetivos pretendidos? Atingiu os grupos-alvo que pretendeu atingir? Cumpriu, e em que níveis de quantidade e qualidade, as metas propostas? ”.

Os *indicadores de impacto* são considerados como mais difíceis de operar por medirem mudanças pretendidas no meio em que o programa é implementado. Tratam-se de resultados mais duradouros verificados por meio do “grupo-objetivo”. Esses indicadores devem possibilitar que os efeitos líquidos do programa sobre a população-alvo sejam mensurados. O avaliador deve buscar responder perguntas, como: “O programa efetivamente produziu os resultados *stricto sensu* que pretendia alcançar? Afetou-se em que medida e sentido a característica da realidade que queria transformar? ” (DRAIBE, 2001, p. 23).

Os *indicadores de efeitos*, de acordo com a mesma autora, buscam medir mudanças provocadas pelo programa que podem ter sido previstas ou não por ele, produzindo efeitos sociais e institucionais. Algumas perguntas podem ser aplicadas nesse caso, como: a implementação do programa produziu aprendizagem institucional? Houve um desenvolvimento nas capacidades institucionais (*state capabilities*)? Foram geradas condições de sustentabilidade, ou seja, continuidade, ampliação ou multiplicação da ação? A metodologia adotada pode servir de modelo para outras experiências? Os agentes implementadores tiveram suas capacidades profissionais desenvolvidas com o programa?

A presente pesquisa trata de uma avaliação de processo (*ex post*), pois ocorre paralela a implementação do programa. O enfoque está nas características do desenvolvimento do programa para identificar no processo as condições sociais e institucionais que interferem nos resultados de forma a facilitar ou impedir o seu sucesso. Após a edição do artigo constitucional que estabelece o direito à terra aos quilombolas, houve várias tentativas de regulamentação desse dispositivo legal tendo em vista a implementação de uma política que garantisse sua efetivação. Como veremos no terceiro capítulo, o momento que sucede sua formulação,

mobilizando instituições, recursos, sujeitos, interesses e racionalidades, só vai ocorrer no Piauí com a criação do Programa Brasil Quilombola em 2004, cujo recorte “acesso à terra”, foco desse trabalho, é fundamentado na publicação do Decreto nº. 4887 de 20/11/2003.

1.2. AVALIAÇÃO DE PROCESSO DA POLÍTICA PÚBLICA

A implementação/execução da política/programas sociais é o momento que sucede sua formulação, mobilizando instituições, recursos, sujeitos, interesses e racionalidades. Abrange todas as atividades que permitirão que a política aconteça: atividades-meio (responsáveis pelo desenvolvimento do programa) e atividades-fim (execução antes que vire rotineiro). De acordo com Souza (2009), a fase da implementação de uma política está ligada à efetivação da política, envolvendo a sua materialização em programas e projetos, normatização legal e disponibilidade de recursos financeiros. Trata-se de um momento complexo da política pública e, conforme Arretche (2001), constitui um campo de incertezas. Os serviços são executados tendo em vista alcançar os resultados pretendidos e as decisões adotadas não se confundem com aquelas que ocorrem na formulação, sendo relevantes quando alteram o desenvolvimento e as estratégias inicialmente estabelecidas para a política.

A avaliação realizada durante a implementação de um programa é denominada de avaliação de processo e, enquanto um processo científico de produção de conhecimento, visa compreender o desenho e as características organizacionais e de desenvolvimento da política ou programa, para identificar as condições sociais e institucionais que facilitam ou impedem o alcance dos resultados pretendidos. A partir disso, é possível averiguar quais as alternativas podem oferecer resultados melhores ou com menor custo e maior celeridade processual.

A avaliação de processo tem por objetivo aferir a eficácia da política que está sendo implementada. Para Figueiredo e Figueiredo (1986), a importância desse tipo de avaliação está no fato de que durante a elaboração de um programa ou política pública é impossível prever em detalhes os entraves, problemas e conflitos. Esses só serão percebidos ao longo da implementação, ocasião em que há possibilidade de monitoramento e controle do efeito desejado, possibilitando identificar se está sendo ou já foi implementado em conformidade com as diretrizes de sua execução e se o produto atingirá ou já atingiu as metas desejadas.

A partir de pesquisas desenvolvidas, os autores apontam uma série de problemas identificados no momento da implementação de políticas públicas. Estão entre os que apresentam maior grau de incidência: o distanciamento entre política ou programa e os seus objetivos iniciais; a falta de integração entre agências implementadoras; a baixa cobertura do programa; a limitação ou a má utilização de recursos financeiros; e a péssima qualidade na

prestação de serviços. Outros problemas são destacados, apesar de ocorrerem em menor número, como: o grau de privatização dos programas; sua subordinação a política econômica ou a outros fatores externos; e a pouca participação de beneficiários, incluindo a inexistência de canais institucionais de diálogo que os permitam influir no processo de implementação.

De acordo com Weiss (1972), a avaliação sistemática da operação tem como enfoque o estudo do processo, o modo de condução do programa, o grau de cumprimento das práticas que o projeto prescreve ou revelar o que ocorre no processo. A avaliação do mérito da implementação do programa será feita a partir da comparação das evidências coletadas sobre os processos com um conjunto de expectativas. Para a autora, a avaliação é a melhor forma de fornecer informações necessárias sobre a forma que o programa está sendo conduzido; sobre o que de concreto vem sendo feito no âmbito do programa; o grau de cumprimento das diretrizes; os resultados produzidos; o cumprimento de propósitos; o custo financeiro; as necessidades de alteração, expansão, continuidade, corte ou abandono do programa.

Embora na origem o foco das avaliações tenham sido os resultados, Weiss (1972) destaca outras questões abordadas na avaliação do processo do programa, que buscam conhecer o que está acontecendo no âmbito de sua implementação. Ocorre que se considerava que o programa desenvolvia o que os operadores afirmavam que realizavam, no entanto, os avaliadores necessitavam desvendar se os programas realmente eram implementados como prescrito, antes de afirmar se eram ou não bem-sucedidos. As simples avaliações de entrada/saída não identificam elementos sobre *como* e *por que* o programa funcionou ou não. Haveria então necessidade de incluir três elementos na avaliação para melhorar a utilização dos resultados: análise das premissas teóricas do programa; explicação dos processos ou relação dos insumos e resultados do programa; e análise dos componentes do programa, destacando abordagens alternativas que poderiam aumentar sua eficácia.

Outros motivos para o estudo do processo são os questionamentos do público-alvo do programa, como questões acerca dos tipos de serviços que são oferecidos aos participantes e se esses seguem as diretrizes do programa, o grau de participação dos beneficiários no processo, os problemas enfrentados pela equipe que implementa, o grau de satisfação dos beneficiários. Esse tipo de avaliação também importa para compreender como se alcançou ou não os resultados pretendidos, a partir da análise das condições que podem causar diferentes resultados. Três situações exigem dados do processo: quando se questiona o que está acontecendo com o programa; quando se quer ter certeza dos resultados; e quando se quer associar resultados com características específicas do processo do programa (WEISS, 1972).

Arretche (2001) define a política ou programa como o resultado de um conjunto

complexo de decisões tomadas por diferentes agentes na fase de sua elaboração, ocasião em que outras diversas possibilidades de ação já foram excluídas. Porém, o rumo da política na fase seguinte de implementação é norteado pelas referências adotadas pelos agentes implementadores. Logo, precisamos aceitar que a implementação provoca mudanças nas políticas públicas, para que seja possível superar uma concepção ingênua de avaliação que apenas conclua pelo fracasso ou sucesso da política.

A proximidade entre intenções do formulador e ações do implementador depende do grau de adesão que os formuladores conseguem obter dos implementadores no que concerne aos objetivos e metodologia do programa. A mesma autora também considera que os interesses e concepções envolvidos na execução da política variam e divergem conforme aumenta a sua complexidade. Tal constatação leva a um grau de incerteza acerca da convergência das ações dos implementadores e, por conseguinte, de uma correspondência perfeita entre formulação e implementação.

De acordo com a mesma autora, em um país federativo e multipartidário há grande probabilidade que haja divergências entre partidos e unidades da federação acerca dos objetivos e metodologia de um mesmo programa federal nacional com regulamentação que exige cooperação entre governos federal, estaduais e municipais. O mesmo também pode ocorrer em ações que envolvam as chamadas parcerias público privado, mas que as agências aceitam participar do programa por outras razões que não envolvem a afinidade com as concepções dos formuladores e financiadores.

Arretche (2001) enfatiza aspectos que precisam ser analisados no momento da implementação, já que podem provocar alterações na política: contexto, ambiente institucional, interesses e influências dos *stakeholders* (pessoas envolvidas no processo – gestores, técnicos e público-alvo da ação). Os contextos em que são implementadas uma mesma política podem ser diversos, o que pode causar impactos distintos nesses lugares. Já a administração pública, ambiente em que ocorre a implementação, possui caráter dinâmico, o que pode provocar mudanças que escapam ao controle dos implementadores, como: recursos, prioridades, metas, poder de influência dos implementadores e importância das agências implementadoras. Por último, os interesses e influências dos *stakeholders* da política também podem mudar, o que acarretará para ela alterações na execução.

Os pontos de estrangulamento da política, alheios às vontades dos agentes implementadores, devem ser identificados e as razões que levaram ao não cumprimento dos objetivos precisam ser compreendidas em uma avaliação que não vise apenas concluir pelo seu sucesso ou fracasso. Os agentes que implementam determinada política pública devem nortear

suas ações com base na legislação geral e regulamentações específicas que expressam objetivos e desenho da política ou programa e normas estabelecidas por uma autoridade central. Porém, há casos em que problemas que não foram previstos na formulação levam implementadores a adaptarem o desenho original à realidade em que estão atuando para alcançar os objetivos pretendidos. Logo, as avaliações também devem contemplar os seguintes aspectos ao analisar as ações dos agentes: grau de autonomia decisória, condições de trabalho e percepções sobre a política avaliada (ARRETCHE, 2001).

No que concerne à implementação do programa, a autora indica algumas perguntas que devem ser respondidas na pesquisa: os agentes implementadores conhecem os objetivos e regras do programa? Há discordância acerca das prioridades e normas do programa? Se os implementadores não conhecem o programa, tendem a escolher outras referências que podem ser seus próprios objetivos ou de *stakeholders*. No caso de discordância sobre o programa, a tendência é de uma atuação pautada em suas próprias prioridades ou de outros grupos interessados. Porém, existem situações que embora haja conhecimento e concordância com os aspectos que compõe o programa, é necessário investigar problemas na capacidade fiscal e administrativa das agências implementadoras e compromissos políticos que impeçam a concretização dos objetivos definidos. Acrescentaríamos, e isso é fundamental, que os interesses de classes e frações de classes, dependendo da política ou programa, podem afetar ou mesmo impedir a implementação, o que é possível verificar, como veremos depois, no caso das comunidades quilombolas.

De acordo com Draibe (2001), as avaliações *ex post* ocorrem paralelas ou após a implementação do programa, com objetivos de verificação do grau de eficiência, eficácia e efetividade através de resultados, impactos e efeitos. Quando se trata da avaliação de processo, que tem por foco o desenho do programa e suas características organizacionais e de desenvolvimento, objetiva-se identificar no processo de implementação quais os fatores (condições sociais e institucionais dos resultados) que operam facilitando ou impedindo que o programa alcance da melhor forma os seus resultados. Essa concepção ocorre a partir de sua compreensão acerca do objeto de uma pesquisa dessa natureza, que seria o ciclo de vida da política pública ou alguns dos seus momentos.

Na implementação de toda política ou programa, são adotadas estratégias formadas pelas decisões das características e dimensões do processo (temporal, atores mobilizados, subprocessos e estágios, etc.). As estratégias de implementação estão apoiadas em orientações do programa que envolvem cálculos estratégicos de atuação e nas decisões dos agentes implementadores e beneficiários. Na escolha da dimensão temporal, são considerados os

cálculos políticos acerca dos apoios e enfrentamento de resistências ao programa. Assim, polarizam-se em estratégias incrementais, em que a implementação ocorre em período longo o suficiente para a construir no interior do programa alianças ou coalizões que vençam as resistências, e estratégias de choque, em que o grosso da implementação é feita em curto tempo, supondo que surpresa e insulamento burocrático sejam medidas capazes de vencer ou inibir resistências (DRAIBE, 2001).

De acordo com a mesma autora, as estratégias de implementação são importantes para identificar fatores que operam no processo como facilitadores ou obstáculos e, por isso, precisam ser reconstruídas pelo avaliador para que responda perguntas sobre o programa, como: quem são os atores institucionais e individuais que o sustentam? Algum deles foi mobilizado para apoiar e posteriormente funcionar como núcleo de coalizões de sustentação? Outros atores deveriam ter sido mobilizados, mas foram desprezados por erro estratégico dos que têm poder de decisão? Existem atores que resistem e não aderem ao programa? O objetivo com isso é identificar os pontos de acordo e consenso necessários para a sustentação do programa através das matrizes político-institucionais de cooperação ou conflito presentes no processo. Aparecem também como estratégias, a formação das chamadas parcerias e redes de apoio constituídas por grupos com interesses externos à política, mas que com ela se relacionam.

Draibe (2001) aponta a importância da análise dos seguintes sistemas ou subprocessos da implementação em uma avaliação de processo: *sistema gerencial e decisório* (estrutura organizacional e hierárquica; grau de centralização e descentralização; grau de autonomia das partes; gestão do tempo e capacidade de implementar decisões; natureza da autoridade condutora do processo-externa ou interna, legítima ou ilegítima, etc.); *processos de divulgação e informação* (clareza, abrangência, suficiência, agilidade); *sistemas de seleção* (sistemas e critérios utilizados; cobertura; uso de critérios de mérito e competência; grau de adequação entre seleções e objetivos); *sistemas de capacitação* (quantidade, qualidade e adequação dos sistemas, conteúdos e prazos de capacitação para as atividades a serem realizadas; adequação e equilíbrio dos conteúdos no que concerne atividades gerenciais, didáticas, supervisão, monitoramento, desenvolvimento social; nível de segurança dos implementadores pós-capacitação); *sistemas internos de monitoramento e avaliação* (regularidade; relação entre conteúdos e melhorias na implementação ou efetividade; correções de procedimentos após monitoramento; sistematização e socialização dos resultados entre técnicos e instituições participantes); e *sistemas logísticos e operacionais da atividade-fim* (suficiência e forma de utilização dos recursos financeiros, capacidade de maximização dos recursos; cumprimento de prazos; suficiência e qualidade dos recursos materiais indispensáveis para o alcance dos

objetivos).

Viladomiu e Rosell (1998), a partir de suas experiências em pesquisas sobre desenvolvimento rural, destacam alguns aspectos importantes que podem ser aplicados na avaliação de qualquer outra política ou programa no que concerne à avaliação do funcionamento e da gestão: analisar a difusão de informações (grau de conhecimento, idoneidade dos canais utilizados, qualidade da informação, etc.), os trâmites necessários, os requerimentos, a assistência técnica prestada, a realização efetiva da atividade, o grau de cumprimento do programa (atrasos), a situação financeira (pagamentos), a adequação das capacidades humanas e materiais utilizadas e a coordenação institucional necessária para o bom funcionamento.

Chen (1990) critica a negligência dada à teoria na avaliação de programa, orientada principalmente aos métodos, tendendo a resultar em um tipo de avaliação que denomina de “caixa preta” ou avaliação de entrada/saída, que foca na relação geral das entradas e saídas do programa, despreocupando-se com os processos de transformação no meio, contexto político e organizacional de insumos e resultados, objetivos oficiais e os operacionais, tratamento planejado e o entregue, efeitos previstos e não intencionais. Assim, esse tipo de avaliação pode afirmar se o programa funciona, mas não consegue identificar os mecanismos que causam os efeitos ao longo da implementação, identificando falhas e facilidades no programa. Ao sistematizar uma perspectiva orientada por teoria, o autor coloca o método e a teoria na avaliação como uma questão de equilíbrio.

A teoria do programa pode melhor subsidiar a identificação de questões importantes na avaliação e o método mais adequado para respondê-las ao integrá-lo aos fatores contextuais em que ocorre a pesquisa. O desenvolvimento de um quadro teórico que integre a implementação do programa na atividade de avaliação geral é importante para reunir informações sobre o processo e desenvolver um trabalho em conjunto com as partes interessadas. Além disso, pode fornecer informações sobre o real propósito do programa e sobre as implicações para os interesses sociais mais amplos, em vez de gerar avaliações restritas de cumprimento de metas que atendem apenas a interesses burocráticos. Chen (2006) define a teoria do programa como um conjunto de suposições explícitas e/ou implícitas que as partes interessadas detêm sobre as ações necessárias para a resolução de problemas sociais. Tais informações podem ou não estar sistematicamente documentadas.

A teoria do programa é formada pelo *modelo de ação* e *modelo de mudança* ligados entre si e que são fundamentais para o sucesso do programa. Esses dois modelos estão relacionados entre si e são fundamentais para o sucesso de um programa. Para melhor

compreensão dos conceitos utilizados nessa pesquisa com base no autor supracitado, apresentamos no quadro abaixo seus componentes:

Quadro 1-Teoria do Programa: Modelos de Ação e Mudança

TEORIA DO PROGRAMA		
MODELOS	COMPONENTES	
<p>Modelo de Ação:</p> <p>Plano sistemático para organizar pessoal, recursos, configuração e organizações de suporte para atingir objetivos das populações e prestar serviços de intervenção.</p>	1. Organização de implementação	Corresponde à organização do pessoal, alocação de recursos e coordenação de atividades.
	2. Implementadores de programas	São as pessoas que são responsáveis por prestar os serviços aos clientes.
	3. Organizações associadas e parceiros comunitários	Envolve as chamadas parcerias importantes para o alcance dos objetivos.
	4. Contexto ecológico	É a parte do ambiente que está em interação direta com o programa que pode fornecer suporte social para facilitar o seu sucesso.
	5. Intervenção e protocolos de entrega de serviços	É o currículo indicador da natureza, conteúdo e atividades que compõe etapas particulares a serem adotadas para entregar a intervenção no campo.
	6. População-alvo	Os grupos de pessoas elegíveis para o programa com estabelecimento de critérios adequados para identificar, selecionar e servir potenciais clientes.
<p>Modelo de Mudança:</p> <p>Assume que a implementação da intervenção afetará determinantes que acabarão por alterar os resultados e, assim, justifica a seleção de uma intervenção alcançar resultados e embasar um modelo de ação que, por sua vez, apresenta um plano organizador do programa de atividades e que dinamiza o modelo de mudança para que atinja os objetivos do programa.</p>	7. Intervenção	O conjunto de atividades do programa focadas na mudança dos determinantes e resultados.
	8. Determinantes	Os mecanismos mediadores de intervenção e resultados.
	9. Resultados	São os efeitos antecipados do programa.

Fonte: elaborado pela própria autora com base em Chen (2006).

De acordo com Chen (2006), a avaliação de processo orientada por teoria é a avaliação abrangente do modelo de ação formado pelos componentes anteriormente citados que, dependendo do programa, podem demandar o uso de métodos qualitativos e/ou quantitativos. Na avaliação orientada por teoria, a necessidade de facilitar as partes interessadas a desenvolver sua teoria do programa e realizar avaliação empírica da teoria do programa com coleta de informações sobre elementos distintos de um programa, geralmente exige o uso de métodos

mistos (qualitativos e quantitativos) podendo alternar ou complementar a utilização dos dois métodos para uma compreensão mais completa do programa avaliado.

As avaliações normativas, conforme Chen (1990), visam apresentar informações que melhorem a estrutura do programa (tratamento, ambiente de implementação e resultados). Embora esse tipo de avaliação permita identificar a existência de discrepâncias entre tratamentos normativos e implementados, na maioria das vezes não verifica a fonte dos problemas na implementação. Para isso, é necessário que seja feita uma avaliação do ambiente de implementação normativa. A entrega dos programas se dá em um ambiente formado pelo pessoal do programa no meio de uma configuração, organizada por uma organização implementadora, em um contexto comunitário. Assim, processos e resultados de um programa podem ser condicionados por esses fatores ambientais chamados de *ambiente de implementação*, já que muitos estudos indicam que as falhas do programa normalmente resultam da implementação, sendo uma das maiores dificuldades atualmente dos decisores converter políticas escritas em operações adequadas no campo.

De modo geral, ainda segundo o mesmo autor, a avaliação do ambiente de implementação normativa verifica se há congruência entre ambientes de implementação normativa e real. De forma mais específica, envolve a descrição do ambiente de implementação normativo e posteriormente a análise de dados empíricos sobre o ambiente de implementação real. Nesse tipo de avaliação, é necessário formular uma teoria normativa do ambiente de implementação do programa que especifique o ambiente que o tratamento pode ser implementado de forma adequada, sendo as abordagens das partes interessadas e/ou das ciências sociais, bem como políticas, regulamentos e diretrizes formais sobre a implementação, fontes úteis no processo de teorização. O objetivo é avaliar a congruência entre ambiente normativo e ambiente real, cujas discrepâncias apontam as fontes de problemas no ambiente de implementação. É difícil interpretar resultados de uma avaliação se não houver clareza sobre o tipo de ambiente de implementação onde devem ser esperados os resultados, cuja informação contextual pode ser fornecida por esse tipo de avaliação.

De acordo com Chen (2006), o ambiente de implementação contém sete dimensões que podem afetar o processo e condicionar os resultados do programa, são elas: participante, implementador, modo de entrega, organização de implementação, relacionamento interorganizacional, microcontexto e macrocontexto. Sendo que as quatro primeiras dimensões se tratam de ambiente criado pelo programa (microambiente) e as demais em ambiente externo ao qual o programa acontece (macroambiente). No quadro a seguir, apresentamos os conceitos utilizados pelo autor para caracterizar o contexto da implementação de uma política ou

programa:

Quadro 2-As sete dimensões da implementação do programa

MEIO AMBIENTE DE IMPLEMENTAÇÃO		
TIPOS	DIMENSÕES	
Microambiente: aquele criado pelo programa.	1. Participante	Envolve as relações entre participantes e programa, abordando questões como as características ou atributos dos participantes (experiência, antecedentes, motivações, valores, atitudes, demografia social, etc.), nível de aceitação ao programa e seus processos, regras de elegibilidade aplicadas (potencial participante, forma de admissão, consistência com o grupo-alvo no plano original). Tais informações podem ajudar a compreender impactos, estratégias de implementação e formas de atender demandas de grupos distintos.
	2. Implementador	Aborda a relação entre o implementador e os processos de implementação. A forma que os implementadores realizam o tratamento do programa e entregam aos participantes, problemas com os seus atributos, qualificação, motivação e compromisso, bem como suas relações com os participantes quando a entrega do tratamento requer entre essas partes alto nível de interação interferem no sucesso ou fracasso do programa.
	3. Modo de entrega	Refere-se aos arranjos estruturais e administrativos que organizam os procedimentos de operação, instalações, implementadores e participantes, bem como aos climas sociais ou meio criado por esforços conjunturais e administrativos que podem ser mais solidários que outros, incentivando ou não o cumprimento das etapas específicas de implementação. Aqui o tratamento do programa no campo não consiste apenas no tratamento, mas no modo de entrega do tratamento.
	4. Organização de Implementação	Responsável por socializar, treinar, coordenar e apoiar implementadores e estruturar o sistema de entrega. Os recursos, estrutura hierárquica e composição de pessoal, procedimentos operacionais padrões e sistema de incentivos de coordenação de atividades podem afetar a quantidade e a forma da entrega do tratamento. As teorias organizacionais admitem que a natureza do tratamento e a natureza da estrutura organizacional são imprescindíveis para a eficácia organizacional e para a implementação do tratamento.

Macroambiente: aquele no qual o programa existe.	5. Relacionamento Interorganizacional	Organizações implementadoras funcionam constantemente em relacionamento com outras organizações, podendo acontecer formalmente, através de leis, contratos, convênios, etc, ou serem relativamente informais. Na prática, podem se dá de forma amigável e cooperativa e/ou adversária e competitiva. Através dessa rede de relações as organizações podem adquirir recursos, legitimidade e construir canais de diálogo e parcerias para avançar nas ações. A natureza dos processos de interorganização pode resultar no sucesso ou fracasso da implementação de um programa, principalmente quando não há sintonia nos interesses das organizações que precisam atuar em conjunto para que os objetivos de determinado programa sejam alcançados, gerando incertezas, conflitos e atrasos.
	6. Microcontexto	Os clientes do programa também precisam interagir com outros ambientes que não estão diretamente relacionados ao tratamento, mas que podem causar limitações aos resultados. O micro-contexto são unidades sociais imediatas que os clientes do programa vivem durante ou após o tratamento, cujos contextos podem ou não favorecer a implementação e os seus efeitos.
	7. Macrocontexto	O nível mais geral e amplo das estruturas sociais, políticas, econômicas e culturais onde o programa ocorre, como culturas nacionais e regionais, movimentos sociais e políticos, processos históricos, mudanças sociais, atividades econômicas, e que podem afetar implementação, processos e resultados.

Fonte: elaborado pela própria autora com base em Chen (2006).

De acordo com Chen (2006), as avaliações do ambiente de implementação normativa podem ser realizadas em cada uma das sete dimensões ou na combinação de mais de uma delas, a seleção da dimensão a ser focada vai depender da análise do avaliador das necessidades das principais partes interessadas. Em programas intensivos no uso de mão de obra como, por exemplo, os terapêuticos e de cuidados médicos, as dimensões do participante, implementador e microcontexto são mais relevantes. Nos programas que exigem mais atividades grupais e de coordenação administrativa como, por exemplo, programas psiquiátricos e educacionais, a dimensão do modo de entrega é mais importante. Em programas que requerem esforços organizacionais e interorganizacionais intensivos, as dimensões de organização implementadora e relacionamento interorganizacional ganham destaque. Já em programas de

intervenção de larga escala que estão relacionados diretamente às estruturas e processos da comunidade, é a avaliação de macrocontexto que se torna mais relevante na avaliação.

Em face da natureza da política investigada, buscamos focar o contexto macro, o relacionamento interorganizacional e a organização da implementação que podem influenciar o funcionamento das organizações que precisam lidar com a incerteza do ambiente externo e das relações com as instituições competentes para execução das ações para obterem bom funcionamento e sobreviverem, já que a eficácia organizacional depende do ajuste entre estrutura e meio ambiente.

Teóricos organizacionais argumentam que estruturas mecanicistas podem ser mais eficazes em ambientes estáveis e estruturas orgânicas são mais efetivas em ambientes instáveis. Baseado na ideia do encaixe entre características do ambiente e as características da organização, o modelo de ecologia da população ultrapassa o argumento de que o ambiente seleciona certas organizações para sobreviver e outras para perecer, afirmando a importância de um ambiente com domínio de recursos e necessidades ambientais que possibilite que a organização produza resultados desejados pelo meio ambiente. Nessa dimensão, é preciso identificar quais resultados podem ser generalizados, pois o efeito do tratamento em um programa nacional pode variar nas diferentes regiões do país, devendo o sucesso do programa ser analisado de forma separada para ser utilizado em cada área principal.

Chen (1990) sugere dois métodos gerais para coletar dados e, assim, avaliar os processos de implementação: monitoramento e digitalização. No monitoramento são utilizados procedimentos formais e padronizados de coleta de dados de forma sistemática e uniforme em todos os horários e sites do programa com o enfoque nas dimensões consideradas pertinentes. As técnicas utilizadas podem ser de observação, registros, entrevistas, pesquisa documental etc. No entanto, além do sistema de monitoramento contínuo ser mais caro, dispendioso e laborioso, por fixar e padronizar questões também podem diminuir a atenção do avaliador para outros problemas. Já a digitalização é uma estratégia de coleta de informações mais flexível e não-rotineira para pesquisar áreas preocupantes no ambiente de implementação, em que é possível utilizar métodos qualitativos, como observação participante e entrevistas, e/ou métodos quantitativos. Tal método não exige um sistema de coleta de dados contínuo formalizado ou padronizado, mas a coleta de dados através da interação com as implementações de programas, através da observação participante, análise de documentação ou registros sobre processos problemáticos no ambiente de implementação normativa ou no processo de implementação.

Utilizamos o estudo de caso, abordado no próximo tópico, para reconstruir o processo de implementação da política avaliada a partir das entrevistas realizadas. Nesse sentido, os

interlocutores da pesquisa participaram do processo de implementação da política de regularização fundiária de territórios quilombolas em diversos momentos do período investigado, entre 2004 e 2017. Tratou-se de um dos critérios utilizados na seleção dos entrevistados técnicos, gestores e público-alvo. Assim, foi possível identificar os elementos que facilitaram e impediram avanços na regularização do território da Comunidade Contente e das demais Comunidades Quilombolas do Piauí.

Para tanto, nos baseamos no conceito de trajetória de vida de Bourdieu (1996), que já vem sendo trabalhado por Gussi (2008, 2016) e Rodrigues (2008, 2011) em avaliações de políticas sociais no Brasil. A estratégia metodológica de natureza qualitativa de destacar a trajetória histórica e institucional do programa na avaliação de políticas públicas de caráter social, permitiu perceber o grau de coerência ou dispersão ao longo da sua implementação, partindo dos espaços institucionais até o contato direto dos implementadores com o sujeito beneficiário da política. A reconstrução da trajetória da implementação da política de regularização fundiária de Territórios Quilombolas no estado do Piauí através das visões de mundo, representações e perspectivas dos interlocutores desta pesquisa, também possibilitou refletir acerca dos seus limites e possibilidades para o alcance dos objetivos (GUSSI, 2008).

Bourdieu (1996) critica a postura metodológica de pesquisadores que se preocupam em traçar panoramas individuais de sujeitos históricos e chama de ilusão retórica a tentativa de produzir uma história de vida como narrativa coerente e sequencial de eventos. Em *A Miséria do Mundo*, anuncia nova forma de abordar as questões sociais, aprofundando-se nas experiências cotidianas das pessoas, escapando de uma *ilusão biográfica* e valorizando trajetórias através de uma “biografia coletiva” politizada (MONTAGNER, 2009).

Nesse sentido, o pesquisador atua na entrevista com o importante papel de auxiliar o pesquisado a livrar-se da verdade, pois a preocupação das ciências sociais é desvendar as verdadeiras causas dos problemas sociais, que embora pareçam evidentes, são de difíceis interpretação. O interesse de observar os fatos de perto, nos leva a buscar explicações para as realidades no lugar de observação, onde elas não estão em sua totalidade. A demissão ou a retirada do Estado traz resultados inesperados que ameaçam o funcionamento das instituições democráticas. Logo, para compreender o que se observa no “campo” é preciso buscar as explicações nas ações e omissões do Estado (BOURDIEU, 2008). No entanto, ao tratarmos de metodologia de pesquisa, apenas antecedemos à prática porque as técnicas foram definidas de antemão, mas de fato são definidas com a prática, construída e dada historicamente.

1.3. ESTUDO DE CASO NA AVALIAÇÃO DE PROCESSO

Na aplicação de métodos de pesquisa social na avaliação de processo, após reunir, analisar e interpretar dados sobre a implementação do programa, o avaliador tem como tarefa realizar uma descrição e análise sobre o seu desempenho que possibilite uma comparação com critérios aplicáveis para julgá-lo. Para Rossi et al. (2004) é o compromisso com as regras desse tipo de pesquisa que deve ser compreendido por abordagem sistemática, sem que haja obrigatoriedade com um modo específico de pesquisa (quantitativa ou qualitativa; experimental ou etnográfica; positivista ou naturalista). O plano de avaliação não pode ser rígido, mas adaptado à natureza e propósitos do programa, podendo ser modificado ao longo da pesquisa, conforme o contexto político organizacional que está sendo realizada. No momento do planejamento, a avaliação pode ser combinada com circunstâncias e perspectivas do programa e as questões postas ao longo da avaliação negociadas com patrocinadores e partes interessadas.

De acordo com Shadish et al. (1991), os avaliadores precisam discutir a prática para não caírem no erro de realizar avaliações que são impraticáveis ou incompletas. A boa teoria da prática ajuda a definir o aconselhamento teórico do avaliador, dada as diferenças contraditórias que estas dão sobre a prática. Nesse sentido, a partir especialmente da contribuição teórica e prática de Stake (2011) na pesquisa educacional em geral e avaliação em particular, que adotamos aqui o método de “estudo de caso”.

Stake (1978) resolveu priorizar a abordagem qualitativa na avaliação de políticas públicas, após perceber que o método quantitativo era incapaz de responder a todos os questionamentos dos desenvolvedores de programas. A vantagem do estudo de caso, segundo ele, está em permitir maior aproximação e compreensão do fenômeno investigado em sua inteireza, sem artifícios analíticos próprios de outros métodos de pesquisa mais tradicionais. O próprio leitor é a base natural para a generalização do caso escolhido, já que o texto do pesquisador deve ser escrito de uma forma que o coloque em posição ativa, provocando nele suas próprias interpretações.

Para House (2002), um dos aspectos positivos desse enfoque é a vantagem de poder contemplar diversos pontos de vista e de interesses que devem ser equilibrados pelo pesquisador, o que o torna mais democrático e um método promissor no campo da avaliação. No caso da nossa pesquisa, trata-se de aspecto importante na avaliação do processo de implementação da política pública que visa garantir direitos étnicos-territoriais de comunidades quilombolas. Esta avaliação, interessa não apenas para as funções de planejamento, gestão governamental e implementadores da política, mas, em especial, para os sujeitos do direito garantido

formalmente pela Constituição Federal Brasileira de 1988.

A pesquisa qualitativa oportuniza realizar um importante deslocamento da instituição ou profissional à comunidade ou usuário na compreensão dos problemas relacionados à implementação da política de regularização fundiária de territórios quilombolas. De acordo com Groulx (2008, p. 96):

A pesquisa qualitativa situa, geralmente, sua contribuição à pesquisa social, na renovação do olhar lançado sobre os problemas sociais e sobre os mecanismos profissionais e institucionais de sua gestão. Visando à modificação da percepção dos problemas e também da avaliação de programas e serviços, a pesquisa qualitativa pretende mudar tanto a prática, quanto seus modos de gestão.

A partir desse olhar para as especificidades socioculturais, é que surge outra forma de avaliar o processo de uma política pública, com um estudo que não seja desenvolvido exclusivamente por meio de indicadores quantitativos. A vantagem está em poder enfatizar processos negligenciados pela abordagem tradicional, como, por exemplo, reduzir a pesquisa ao distanciamento existente entre o discurso oficial das instituições e a visão do que é experimentado pela clientela.

Com essa abordagem, é possível relativizar visões institucionais e dar visibilidade às visões silenciadas. O estudo de caso é uma forma de pesquisa definida pelo interesse em casos individuais e que trata mais do que se pode aprender com um único caso, do que da obrigatoriedade de sua generalização (STAKE, 2000). Nesta pesquisa, como já assinalamos, temos por objetivo estudar o caso do processo de titulação da Comunidade Quilombola Contente, situada no município de Paulistana, na região sudeste do estado do Piauí. Trata-se de um caso com aspectos que o caracterizam como típico, ao mesmo tempo repleto de particularidades.

Stake (1978), que traz um importante acúmulo teórico e prático sobre o estudo de caso em pesquisas de avaliação, destaca que uma investigação científica não deve ter como fim apenas inchar os arquivos públicos com informações. Através de uma experiência direta e indireta, deve-se auxiliar as pessoas a terem novas compreensões dos problemas sociais. Trata-se, portanto, da aprendizagem sobre o caso e do que se produz a partir desse aprendizado. Os resultados trazem as vantagens de um discurso que coloca o leitor numa posição ativa no caso relatado, sendo estimulado a produzir suas próprias conclusões de acordo com o seu acúmulo de conhecimento. É o que quer dizer o autor quando afirma que o leitor é a “base natural” para a generalização do caso.

A publicação do artigo de autoria de Stake (1978) intitulado “O método de estudo de

caso na investigação social”, no periódico *Educational Researcher*, representou um marco na história do estudo de caso no campo da educação. O método surge oportunamente na prática educacional para melhor contribuir em questões que não poderiam ser respondidas em uma abordagem exclusivamente quantitativa. Considerado um dos métodos etnográficos, possui a relevância da subjetividade na produção de conhecimento científico (LUDKE, 1983).

O caso é um sistema específico, único e limitado, mas com características externas a esses limites que também importam para a sua compreensão. Numa forma de enfatizar a orientação metodológica, o autor nomeou três tipos de estudos de caso: intrínseco, instrumental e coletivo. O “caso intrínseco” possui particularidades que são de interesse para o pesquisador, ainda que não represente outros casos. O “caso instrumental” é caracterizado pelos *insights* que pode oferecer sobre uma determinada questão, podendo ser típico ou não de outros casos. Ele é instrumental porque é de interesse secundário, serve de apoio para o que nesse tipo de estudo é mais importante: avançar na compreensão de outro interesse. Por fim, o “caso coletivo” é um conjunto de casos, semelhantes ou distintos, cada um com voz própria, que são escolhidos porque se acredita que a partir deles será possível uma maior compreensão do fenômeno.

Os tipos apresentados são heurísticos e não funcionais. Pesquisas dificilmente se enquadrariam neles de forma nítida, pois “não há linha distinguindo o estudo de caso intrínseco de instrumental, mas uma zona de propósitos combinados que o separa” (STAKE, 2000, p. 237). Assumimos o critério fundamental adotado pelo autor: aprender com o caso. Pretendemos apresentar o caso para que haja interesse nele em si, mas para que também possamos aprender com ele sobre o fenômeno da implementação da política de regularização fundiária de territórios quilombolas no estado do Piauí. Para isso, ainda que haja a tendência para deixar o caso falar por si só, durante o estudo definimos o quanto aprendemos com ele, já que nem tudo poderá ou importará ser aprendido.

Esse pode também ser o passo para a generalização, mas não deve ser o nosso maior compromisso. Evita-se, assim, danos causados à pesquisa quando nos comprometemos mais com generalizar ou criar teoria, ao invés de atentar para características importantes na compreensão do caso. Existe tanto o que é comum, como o que é particular, e são essas características que tornam o caso único. A singularidade do caso é passível de ser generalizada através: da natureza do caso; do contexto histórico; da configuração física; de outros contextos econômicos, políticos, jurídicos e estéticos; de outros casos através dos quais este caso é reconhecido; e dos informantes através dos quais o caso pode ser conhecido.

O autor traz para esse tipo de abordagem algumas responsabilidades que devem ser assumidas pelo investigador, como: delimitar e conceituar o caso no intuito de restringir

responsabilidades e, assim, oferecer segurança ao desenvolvimento do estudo; enfatizar questões básicas e procurar padrões dos dados para desenvolvê-las; buscar interpretações alternativas para prosseguir desenvolvendo afirmações ou generalizações sobre o caso; realizar a triangulação das observações e das bases para a interpretação, que, para diminuir a possibilidade de interpretações equivocadas, trata de usar diversas percepções sobre o fenômeno investigado para explicar seu significado, verificando sua repetitividade, mas ao mesmo tempo reconhecendo que nenhuma interpretação pode ser repetida em perfeição.

As questões utilizadas para organizar o estudo nem sempre serão as usadas para relatar o caso ao leitor, já que observar difere de relatar. Portanto, como nem todos os eventos acompanhados pelo pesquisador importarão para a pesquisa, o autor destaca que o conteúdo do caso envolve o ato de escrever com o uso de critérios decididos pelo pesquisador. Algumas definições podem ser feitas ao projetar o estudo de caso, já outras podem ocorrer até os últimos momentos da escrita do texto. Escolhas estilísticas, que devem ser feitas ao redigir o texto, são sugeridas por Stake (2000): o quanto faremos do relatório uma história; até que ponto o compararemos com outros casos; quanto de generalizações faremos e quanto deixaremos a cargo dos leitores; o quanto incluir da descrição do pesquisador como observador participante; e se haverá necessidade de anonimizar entrevistados.

Para Yin (2010), que também considerou a epistemologia do particular, esse método deve ser preferencialmente utilizado quando há pouco controle do pesquisador sobre os eventos; o fenômeno investigado é contemporâneo; e quando questões “como” ou “por que” são propostas:

As questões-como ‘quantos clientes foram servidos pelo programa?’, ‘que tipos de benefícios foram recebidos?’, ‘com que frequência foram produzidos os diferentes benefícios?’ poderiam ser respondidas sem fazer um estudo de caso. Mas, se necessitasse saber ‘como’ ou ‘por que’ o programa tinha funcionado (ou não), você se inclinaria para o estudo de caso ou para o experimento de campo. (Yin, 2010, p. 30-1).

O destaque para o uso do estudo de caso na pesquisa de avaliação está na possibilidade de explicar vínculos causais e explorar situações em que a intervenção avaliada não apresenta clareza no conjunto de resultados. Trata-se de método qualitativo usado em situações que possam contribuir para o conhecimento de diferentes fenômenos, a partir de uma percepção mais holística:

Atento à pluralidade de construções de sentidos, o procedimento qualitativo leva, preferencialmente, a adquirir uma percepção mais holística dos problemas e das questões, e a proceder a um ‘reenquadramento socioantropológico’, a fim de ter em conta o contexto sociocultural de cada

situação-problema e de compreender a especificidade e a complexidade dos processos em jogo. (GROULX, 2008, p. 97).

Os pesquisadores qualitativos de um caso orientam as complexidades da pesquisa aos interesses de várias disciplinas acadêmicas (STAKE, 1978). No entanto, o emprego dessa abordagem na avaliação de políticas públicas nos conduz a aprender com as ciências sociais, pois já possuem larga tradição na interpretação e análises qualitativas, se comparadas a outros campos científicos. Tais disciplinas podem contribuir para superar as tendências positivistas na avaliação de políticas públicas, possibilitando maior profundidade no entendimento do que está sendo pesquisado (LUDKE, 1983).

Para um estudo de avaliação, levanta-se quais as questões que contribuirão para desvendar méritos e falhas, bem como as que auxiliam no planejamento e desenvolvimento da pesquisa. Nesse tipo de pesquisa, para Stake (2000) o destaque do estudo de caso está na produção de uma narrativa que oportuniza experiência vicária ao leitor. Descrições adicionadas a sua experiência são assimiladas à memória, potencializando sua compreensão através de suas próprias conclusões.

O autor chama de processos de generalização naturalista, quando o leitor tem a sensação de ter vivido o que está sendo contado e, a partir daí, produz significados duradouros ou não. O pesquisador auxilia o leitor na construção do conhecimento. Os indivíduos encontram nos casos *insights* sobre a condição humana, ainda que sejam atípicos. Porém, embora a generalização possa acontecer de forma inconsciente, o pesquisador precisa apresentar fundamentos para validar observação e generalização.

A crítica de Stake (2000) ao uso do mecanismo de comparação dos casos, é que ele acaba por concorrer com a aprendizagem sobre o caso em particular, correndo o risco da atenção do pesquisador se voltar para os poucos atributos comparados, o que pode impedir que outros conhecimentos sobre o caso sejam desvendados. No entanto, ainda que as generalizações comparativas de dois casos sejam de menor confiança do que a de apenas um, na visão do autor isso não implica dizer que as comparações com outros casos devam ser ignoradas na pesquisa, porém, a concentração do estudo deve ser voltada especialmente para a especificidade do caso escolhido para investigar.

No que se refere ao relato de caso, Geertz (2008) indica que é a partir dele que é possível apreendermos o conhecimento proposto e o experimentado. Assim, a interpretação antropológica constrói uma leitura do que ocorre, fazendo a curva do discurso social, a qual não temos acesso direto, e fixando-o de uma forma que possa ser examinado. O autor também destaca a importância das especificidades complexas, circunstancialidades ou pequenos fatos

para alcançarmos grandes conclusões.

Minayo (1991) a partir de suas pesquisas, especialmente sobre políticas públicas na área da saúde, propõe vincular a abordagem antropológica às avaliações de programas sociais, em diálogo interdisciplinar com outros conhecimentos importantes na compreensão do fenômeno investigado. Para a autora, trata-se de uma forma de apreender a realidade investigada superando tendências exclusivamente positivistas nos processos avaliativos e aprofundando em uma visão mais totalizante do fenômeno investigado:

Em lugar do feitiço dos números que costuma medir a eficácia dos produtos acabados nas avaliações convencionais, o estilo desta avaliação dá ênfase ao processo de aplicação dos programas e aqueles detalhes de contradição que costumam acompanhá-lo (Minayo Gomez, 1984). Ou seja, *o processo é feito de conjunção de fatos, de experiências e implica a presença de atores e forças que lutam, se contrapõem, se aliam e assim constroem a realidade. Processo conota movimento, mudança, direção, interação e intencionalidade. Parte do pressuposto de que todo projeto humano é inconcluso e pode ser superado, portanto envolve atuação dos agentes sociais participantes e do analista do processo social. Desta forma, os resultados advindos da avaliação são um produto processual histórico, não externo, mas do grupo e pode ser recuperado para ele e por ele em forma de um serviço de melhor qualidade.* (MINAYO, 1991, p. 236)

Sobre a importância da pesquisa social de caráter qualitativo no âmbito das políticas públicas, a autora considera que os interesses e significados dos sujeitos acerca de sua prática e visão de mundo são alterados com a intervenção das propostas externas, mas que também provocam mudanças no conteúdo dos programas. A base material ampla que lhes fornecem sustentação é importante para compreender esse processo, contudo, somente o marco referencial mais amplo que apresenta o conjunto de normas que regulam a política ou programa não permite compreender a microrrealidade, que trata de algo mais específico.

De acordo com Minayo (1991), a compreensão da visão de mundo dos diferentes grupos sociais precisa ser considerada na formulação, gerência e avaliação de políticas públicas, já que as relações sociais existentes nas instituições, nas classes e nos grupos apresentam diversos interesses contraditórios, podendo serem caracterizadas como complexas e conflitivas. Assim, o respeito à visão dos grupos aos quais a política pública é dirigida, acaba por ressignificar o conceito de políticas sociais como direito sobre o qual eles podem opinar acerca de sua qualidade e efetividade e não apenas uma mera ação do Estado voltada à população.

O uso de métodos qualitativos pode fornecer informações enriquecedoras e de primeira mão sobre a implementação do programa, o modo que as partes interessadas interagem, problemas rotineiros enfrentados pelos implementadores etc. No entanto, Chen (1990) refere-

se às abordagens naturalistas, como as de Parlett e Hamilton (1978) e Guba e Lincoln (1981), que rejeitam métodos experimentais ou quase-experimentais, para dizer que a competição entre métodos de pesquisa pode dificultar a elaboração de um quadro conceitual mais completo, em que todos os métodos possam contribuir nas atividades de avaliação.

1.4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada numa perspectiva dialética compreendendo a realidade social como processo histórico em movimento, constituída de relações, inter-relações e particularidades tanto macro como micro, o que nos leva a pensar o objeto como parte constitutiva de um todo nesse contexto histórico, social, político econômico e cultural.

Esta pesquisa tratou de avaliar o processo de implementação da política pública de regularização fundiária de territórios quilombolas no estado do Piauí desde quando foi implantada em 2004 até o ano de 2017, a partir do referencial empírico na Comunidade Contente, situada no município de Paulistana-PI, localizada no sudeste do estado, região em que está concentrada a maior parte das demandas gerais de regularização fundiária do estado e especificamente de quilombos, conforme dados do INCRA.

Como questão da pesquisa apontamos: como está o processo de implementação da política de regularização fundiária na Comunidade Quilombola Contente? A partir da qual buscamos compreender o que de concreto dela sucedeu-se no estado do Piauí. Os resultados obtidos desta pesquisa podem contribuir para o maior conhecimento de como está sendo realizado o processo de titulação dos territórios quilombolas no estado do Piauí e mais especificamente na comunidade supramencionada, identificando avanços e entraves, o que pode subsidiar o aprimoramento da política e conferir visibilidade às comunidades e demais sujeitos envolvidos na temática.

Entre a edição do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT da Constituição Federal Brasileira até a edição do atual Decreto nº. 4887/2003, houve várias tentativas de regulamentação e implementação desse dispositivo constitucional no âmbito federal e em alguns estados. No entanto, o foco desse trabalho está voltado para o eixo “acesso à terra” contido no Programa Brasil Quilombola-PBQ¹, criado em 2004, que está fundamentado nos marcos legais supracitados. Trata-se de marco na implantação dessa política no estado do

1 O referido programa está sob coordenação da SEPPPIR, que à época estava vinculada diretamente à Presidência da República, mas em 2015 passou a estar ligada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, que foi extinto no ano seguinte e a Secretaria transferida para o recém-criado Ministério da Justiça e da Cidadania.

Piauí, já que criou condições institucionais para esse fim, como veremos mais adiante. No intuito de consolidar marcos legais da política de Estado voltada para às comunidades quilombolas, o referido programa abrange um conjunto de ações, como o acesso à terra; à infraestrutura e qualidade de vida; à inclusão produtiva e desenvolvimento local; à cidadania, que estão inseridas em diversos órgãos governamentais, tendo como desdobramento a instituição da “Agenda Social Quilombola” através do Decreto 6.261/2007.

Partimos do pressuposto que durante a elaboração da política ou programa é impossível prever todos os detalhes e entraves (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1983). É a partir da análise do conteúdo do programa, contexto e trajetória de sua implementação que identificamos os fatores que interferem no alcance dos objetivos estabelecidos. Portanto, recorreremos a uma pesquisa de avaliação de política pública de *natureza qualitativa* para que através também da análise da percepção dos implementadores, representantes do movimento social e público-alvo fosse possível responder ao problema investigado.

Inicialmente realizamos uma *revisão bibliográfica* enfocando a discussão teórica e metodológica de avaliação de processo de políticas públicas, no intuito de fornecer subsídios teóricos suficientes para desenvolver o presente estudo. Para o desenvolvimento de questões reveladoras que possibilitasse a avaliação do objeto de pesquisa investigado foi feito um estudo da literatura específica (STAKE, 2011; YIN, 2010) aplicando-a à temática quilombola e relacionando-a à política de titulação desses territórios étnicos e à questão agrária e fundiária do Brasil, além de uma discussão conceitual sobre quilombos, identidade étnica e territorialidade, imprescindíveis para a compreensão da temática.

Utilizamos o chamado método do *estudo de caso* para avaliar a implementação da política na Comunidade Contente, no município de Paulistana-PI, que permitiu contemplar diversos pontos de vistas e de interesses sobre o fenômeno investigado. Com esse método, o pesquisador está em contato direto com o funcionamento do caso, em constante atividade reflexiva (STAKE, 2011). Para tanto, optamos por aliar os procedimentos de análise documental, observação direta e entrevistas.

No processo de coleta de dados, foi feita uma *pesquisa documental* em arquivos públicos e em documentos não arquivados (CELLARD, 2010) presentes nos órgãos fundiários responsáveis pela condução dos processos de regularização dos territórios quilombolas desse estado, disponíveis nos sites oficiais do governo federal e estadual, bem como em jornais impressos e virtuais relacionados às informações gerais dos processos de titulação de territórios quilombolas e mais especificamente referentes ao caso da Comunidade Contente.

Foram identificados e analisados todos os documentos que contém a regulamentação e

o conteúdo do eixo acesso à terra do Programa Brasil Quilombola, disponíveis nos sítios eletrônicos governamentais e publicados nos Diários Oficiais da União e do estado do Piauí. Outros documentos foram fornecidos pela Superintendência Regional do INCRA no Piauí para os fins da presente pesquisa, como: cópia do Processo Administrativo INCRA nº. 54380.000192/2011-17, que trata da regularização fundiária do território da Comunidade Contente; informações sobre a situação atual de cada processo cujos interessados são comunidades quilombolas; e dados cartográficos da localização geográfica, áreas delimitadas, demarcadas ou tituladas das Comunidades Quilombolas do Piauí com processos abertos no INCRA.

Para atingir os objetivos, foi essencial a construção de categorias concebendo-as nesse campo de relações de um pensar reflexivo entre os diferentes autores essenciais para se acessar as formas de conhecimentos já elaborados, mas que são fundamentais para análise de outros estudos e pesquisas, como define Ianni (2011, p. 18):

A categoria que se constrói pela reflexão e que tem como, por assim dizer, esses momentos lógicos, ela é vista na pesquisa que se desenvolve objetivamente aqui, ou lá, ela tem a ver com um fato diante do qual o pesquisador se debruça, fato esse que ele procura conhecer pela reflexão, desvendando relações, processos e estruturas que constituem esse fato. Relações, processos e estruturas, essas que implicam em desvendar as determinações constitutivas desse real.

Para verificar como tem acontecido a implementação da política de titulação do Território Quilombola Contente, utilizamos as seguintes categorias centrais de análise: políticas públicas, avaliação de processo, regularização fundiária, identidade étnica, comunidades quilombolas e territorialidade. Além disso, essas categorias também subsidiaram nosso trabalho no que concerne às informações socioculturais, econômicas, cartográficas e fundiárias contidas nas seguintes peças técnicas que compõe o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação-RTID: relatório antropológico; cadastros das famílias; levantamento fundiário e de sobreposições com outras áreas de interesse público e privado; e planta e memorial descritivo do território delimitado. Tais informações também foram autorizadas pela comunidade para uso na presente pesquisa e, com os dados da realidade investigada *in loco*, pudemos relativizar o discurso oficial das instituições a partir do conhecimento da realidade pesquisada e identificar se a política vem sendo implementada em conformidade com as diretrizes de sua execução.

Tais *dados secundários foram quantificados* para um detalhamento do quadro geral da implementação da política no Piauí. Como esse momento da política pública vai além do número de titulações emitidas e da fase processual em que se encontra cada comunidade,

utilizamos *entrevistas semiestruturadas* com os implementadores técnicos e gestores do programa no âmbito federal e estadual, e com representantes do movimento social que acompanharam e atuaram nos processos de reconhecimento, identificação, delimitação e titulação das áreas ocupadas por esses grupos étnicos para a construção de uma trajetória da implementação da política no estado. Para esse fim, tomamos por base o conceito de *trajetória de vida* de Bourdieu (1996, 2008), que já vem sendo trabalhado por Gussi (2016) e Rodrigues (2008) na chamada *avaliação em profundidade* de políticas sociais no Brasil.

A *observação direta*, aliada às técnicas de *entrevistas semiestruturadas*, foi utilizada para a coleta do material qualitativo na Comunidade Contente, na zona rural do município de Paulistana, região sudeste do estado do Piauí. Trata-se de observação pessoal do fenômeno de nosso interesse. É uma técnica direta e qualitativa, pois vem acompanhada de anotações de descrições, interpretações e compreensões da situação investigada, ao invés de priorizar apenas números que quantifiquem comportamentos. No texto, o relato da pesquisadora está entrelaçado com o do sujeito (JACCOUD e MAYER, 2010).

No período entre 18/08/2017 a 30/10/2017, ocorreu a pesquisa de campo nos municípios de Teresina, Paulistana, Queimada Nova e São Raimundo Nonato, para o estudo de caso proposto envolvendo as etapas de pesquisa documental, observação *in loco* e realização de entrevistas com os sujeitos anteriormente citados. As *entrevistas semiestruturadas* também foram realizadas nesse período com cinco moradores/as da Comunidade Quilombola Contente (público-alvo da política pública avaliada); três representantes da Coordenação Estadual de Comunidades Quilombolas do Piauí-CECOQ/PI (movimento social quilombola); cinco gestores/as e/ou técnicos/as da Superintendência Regional do INCRA no Piauí e um/a gestor/a do Instituto de Terras do Estado do Piauí-INTERPI (implementadores da política pública avaliada). Outros 3 (três) implementadores do INCRA também foram convidados a contribuir com a pesquisa, sendo que houve uma recusa ao convite e os outros dois não conseguimos agendar os encontros por questão logística.

No âmbito do estudo do caso, realizamos pesquisa documental e participamos de reuniões que antecederam as entrevistas desenvolvidas na comunidade que foram importantes para o estabelecimento de laços de confiança com o grupo quilombola. No dia 22/09/2017, às 10h, acompanhamos a audiência de conciliação na Justiça Federal de São Raimundo Nonato, a 521,6 quilômetros da capital do Estado, no âmbito da Ação Civil pública proposta pelo Ministério Público Federal-MPF contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA e Transnordestina Logística S/A-TLSA. Tratou-se do descumprimento dos acordos firmados com as Comunidades Quilombolas Contente e Barro

Vermelho para compensar impactos causados pela construção da Ferrovia Transnordestina, o que resultou na suspensão da licença ambiental das obras. Os dados oriundos dessa reunião compõem o último capítulo que trata do estudo de caso da luta do Contente pela propriedade de suas terras.

Paralelamente ao evento anteriormente citado, ocorreu no mesmo município o 7º Grito do Semiárido “Políticas Públicas para o semiárido e a intervenção da mineração”, audiência pública organizada pelas entidades Cáritas Diocesana, FETAG-PI e outros, contando com participação das seguintes Comunidades Quilombolas da região: Lagoas; Onça; Lagoa das Emas; Lagoa da Firmeza; Pé do Morro-Fartura do Piauí; Capim-Dirceu Arcoverde; Comunidades do entorno do Morro do mel; Comunidades do entorno da Cova da Tia.

No dia 26/09/2017 também participamos da I Conferência Intermunicipal de Igualdade Racial, realizado no Auditório do Instituto Federal do Piauí-IFPI, no município de Paulistana-PI a 461,1 Km de Teresina. O evento contou com a participação de comunidades quilombolas de sete municípios da região. O encontro teve por objetivo discutir propostas para levar a uma Conferência Nacional a ser realizada em Brasília-DF.

A primeira reunião na Comunidade Contente foi realizada no dia 02/10/2017, quando explicamos para todo o grupo a justificativa, objetivos e metodologia da pesquisa. Após aceitarem participar da pesquisa, elegeram entre eles cinco pessoas que se colocaram de modo voluntário e com disponibilidade para serem entrevistados. Os moradores da comunidade concederam entrevistas em suas casas, mas também me levaram a diversos pontos do território para contextualizar suas falas acerca da origem histórica do grupo e da trajetória da luta por suas terras até os dias atuais. As questões dirigidas a eles tiveram por objetivo coletar informações sobre a visão do grupo acerca da implementação da política pública na comunidade. No dia 08/10/2017 ocorreu a reunião final do trabalho na comunidade para apresentar como se deu essa etapa de campo.

As entrevistas feitas com os representantes do movimento quilombola objetivaram, além de analisar a percepção destes sobre a política pública avaliada, levantar informações para a construção da trajetória histórica da política. O primeiro contato com representantes do movimento Quilombola, para o fim da presente pesquisa, ocorreu no dia 06/09/2017, no município de Queimada Nova-PI a 544,9 quilômetros de Teresina. Tratou-se de reunião informativa na Comunidade Quilombola Sumidouro, promovida pela empresa Equatorial Energia, responsável pela construção de linha de transmissão que atingirá o território da comunidade supramencionada.

Na ocasião, representantes da Coordenação Estadual de Comunidades Quilombolas do

Piauí-CECOQ/PI, foram convidados para participar desta pesquisa. A primeira entrevista aconteceu no Centro Artesanato de Teresina, na manhã do dia 18/10/2017 e a segunda ocorreu no dia 20/10/2017, na Comunidade Quilombola onde o/a interlocutor/a reside próximo ao município de Queimada Nova-PI. Outro representante da CECOQ/PI, morador da Comunidade Quilombola Vila Carolina (Titaras), localizada no município de Campo Largo do Piauí, também nos concedeu entrevista em Teresina-PI. Essa última aconteceu no dia 27/10/2017, durante a realização da IV Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial, realizado pela Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania-SASC, Secretaria de Estado da Justiça-SEJUS e o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial.

As questões dirigidas aos implementadores também objetivaram analisar visões e coletar informações sobre a trajetória da implementação da política. Essas entrevistas foram realizadas no período de 09 a 30/10/2017, no município de Teresina-PI, na sede dos respectivos órgãos públicos em que nossos interlocutores trabalham atualmente.

Todas as 14 (quatorze) entrevistas foram precedidas de etapa de informatização acerca dos objetivos, métodos e ética da pesquisa acerca do cuidado com os dados fornecidos pelos sujeitos convidados a participar. Após as assinaturas dos Termos de Consentimento Livre e Esclarecido-TCLE e, no caso da Comunidade Contente, também de um Termo de Autorização Coletiva para o início de coleta de dados primários, as entrevistas foram gravadas em cerca de 18 horas áudio, transcritas em 360 (trezentos e sessenta) páginas para serem analisadas e utilizadas no presente trabalho. Como procedimento ético, optamos por preservar a identidade dos sujeitos entrevistados através da troca dos nomes verdadeiros por letras, de modo a garantir a confidencialidade estrita dos dados e respostas fornecidas pelos interlocutores.

Durante a pesquisa de campo foram feitos *registros fotográficos* das reuniões, eventos, entrevistas e território pesquisado cujas ilustrações foram contextualizadas ao longo do texto. Para uma caracterização socioespacial dos territórios quilombolas do estado do Piauí com a respectiva situação de cada processo, utilizamos dados cartográficos constantes na base de dados do INCRA/PI.

Destaca-se que, após a aprovação dos resultados da presente pesquisa, está prevista *etapa devolutiva* do trabalho aos sujeitos e instituições envolvidas com a política, envolvendo reuniões com informações e discussões sobre os resultados da pesquisa e possíveis recomendações.

2. OS QUILOMBOS: DO DIREITO E ALÉM DO DIREITO

Neste capítulo apresentamos a história dos quilombos e o processo de regulamentação dos seus direitos territoriais no Brasil. No intuito de compreender a situação das comunidades quilombolas na questão agrária brasileira e os problemas relacionados ao reconhecimento da propriedade definitiva de seus territórios, realizamos uma discussão conceitual dos quilombos na atualidade e dos aspectos jurídicos do reconhecimento formal das áreas ocupadas por esses grupos, além de abordar os conflitos territoriais vivenciados pelos quilombolas em espaços rurais e urbanos.

Utilizando o direito como meio para compreender a implementação da política pública avaliada, no último subitem realizamos uma análise das primeiras tentativas até a atual regulamentação do artigo 68 do ADCT da Constituição Federal Brasileira de 1988, que prevê 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”. As dificuldades para a formulação de uma política que garantisse a efetivação desse direito estavam na definição do fenômeno, do sujeito de direito, dos procedimentos para a titulação e nas competências para sua execução.

2.1. QUILOMBOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: DE CRIME À LUTA POR DIREITO

O quilombo (*kilombo*), embora seja uma palavra de língua umbundu, tem seu conteúdo sociopolítico originado entre os povos de língua bantu (lunda, ovimbundu, mbundu, kongo, imbangala etc.), cujos territórios estão situados entre Angola e Zaire, na África do Sul. De acordo com o antropólogo Kabengele Munanga (1995/1996), a trajetória histórica desses povos, nos séculos XVI e XVII, foi marcada por conflitos de poder, migrações, cisão interna e alianças políticas entre grupos que levaram à formação do *kilombo* e seu amadurecimento enquanto instituição política, militar, trans-étnica e centralizada. Tratava-se de uma *sociedade guerreira* formada por um líder e numerosos membros guerreiros que passavam por rituais de iniciação com o objetivo de torná-los capazes de assumir essa função e integrar ao grupo indivíduos recrutados de outras linhagens por eles derrotadas.

No Brasil colônia e império, entre os séculos XVI e XIX, a expressão foi utilizada para identificar as unidades de apoio organizadas por povos africanos contrários ao sistema escravocrata. Todavia, a ideia de que se tratasse de um mero transplante do *kilombo* angolano é refutada por estudiosos do tema, a exemplo de Moura (2004), que fundamenta sua crítica em dois fatos: os primeiros africanos trazidos para o país no século XVI desconheciam o idioma

de origem dessa palavra, pois teriam vindo da Guiné (e não da Angola) e até o século XVII esses grupos eram mais conhecidos como *mocambos* (e não como quilombos).

Nos documentos da época, o termo aparece pela primeira vez em uma carta escrita pelo Conselho Ultramarino ao Rei de Portugal, datada de 2 de dezembro de 1740, na qual se afirma ser o quilombo todo "agrupamento de negros fugidos que passe de cinco, ainda que não tenham ranchos levantados em parte despovoada nem se achem pilões neles". Almeida (2002) destaca os seguintes elementos utilizados pelos colonizadores para a caracterização desses grupos: a fuga, número de indivíduos, isolamento geográfico, rancho como local de moradia e o autoconsumo e reprodução, representado pelo uso do pilão. O objetivo era a criminalização dos africanos trazidos para o país para serem submetidos ao regime de escravidão, mas que fugiam dos cativeiros, senzalas, fazendas ou engenhos e organizavam-se em espaços que pudessem resistir e viver de forma autônoma conforme sua cultura e modo de vida, possibilitando o resgate dos laços familiares e afetivos perdidos na vinda para o Brasil.

Segundo Moura (2004), o fenômeno da *quilombagem* foi um movimento social iniciado no final do século XVI, que perdurou por todo o período em que houve escravidão aqui e em outros países. O fenômeno apresentava denominações diferentes de acordo com a matriz colonizadora: os *palenques*, em Cuba e Colômbia; os *cimarrónes*, em colônias da Espanha; os *maroons*, na Jamaica, Guianas e Estados Unidos; e os *Cumbes*, na Venezuela. Logo, podemos concluir que foi para os "senhores de escravos", e não para os africanos escravizados, que o fenômeno evocava o *quilombo* da Angola. Assim, o termo foi introduzido de fora para dentro, consagrado e difundido no Brasil, mas não sem ressalvas e distinções. Embora não haja consenso na literatura especializada acerca da origem da expressão quilombo, podemos compreender o fenômeno como uma criação dos povos africanos de diversas etnias em resposta às condições de vida degradantes a que eram submetidos no regime escravocrata.

De acordo com Freitas (1980), esse movimento rapidamente se espalhou por todo o território brasileiro, apresentando diversos tamanhos, durações, graus de complexidade e práticas de subsistência que variavam de acordo com as regiões em que estavam situados. Podiam ser tipificados, segundo o autor, como agrícolas, extrativistas, mercantis, mineradores, pastoris, de serviços e predatórios (que vivem de saques). A agricultura também estaria presente nos demais tipos, porém de forma secundária. A composição desses grupos não era limitada aos povos africanos e podiam abrigar outros indivíduos (negros, brancos e índios) oprimidos e excluídos do sistema econômico vigente, recebendo influências de outras culturas nas suas práticas e estratégias de resistência, mas sem perder características próprias de uma cultura distinta.

O incessante combate a esses grupos implicou em gastos para o aparelho de Estado, influenciando no desgaste econômico da época. Os capitães-do-mato (conhecidos por *rancheadores* em Cuba e por *coromanges ranger* nas Guianas) eram os profissionais designados para a caça e recaptura de escravizados em fuga e destruição dos quilombos, que por várias vezes eram reconstruídos em outros lugares. Os líderes capturados, após serem submetidos a vários tipos de torturas e castigos físicos, eram enforcados e tinham suas cabeças decapitadas e expostas em locais públicos como forma de inibir a fuga de outros escravizados (MOURA, 2004).

Na história do Brasil, alguns desses líderes quilombolas ganharam destaque, como o Preto Cosme, no Maranhão; Miguel Congo, no Rio de Janeiro; e Lucas da Feira, na Bahia. Das insurreições urbanas, o caso mais famoso é de Zumbi, líder do Quilombo dos Palmares, considerado importante símbolo de luta do movimento social negro por direitos e cidadania. Em sua homenagem, o “dia da consciência negra” é celebrado no Brasil na data em que o líder foi assassinado (20 de novembro de 1695). A República de Palmares foi criada no final do século XVI e ganhou destaque pelo longo período de existência de quase um século na região da Serra da Barriga abrangendo uma população de cerca de 30 mil pessoas agrupadas em povoados. Na época, o lugar pertencia à capitania de Pernambuco e atualmente faz parte do estado de Alagoas, tendo sido tombado como sítio arqueológico no ano de 1986.

O quilombo deixou de ser crime em 1888, com a abolição formal da escravidão no Brasil, o que não implica em seu desaparecimento. É que muito embora tenham sido perseguidos e inúmeras vezes destruídos, como visto anteriormente, os quilombos ressurgiam em outros lugares. Tal fato demonstra a capacidade organizativa e a relevância de um fenômeno que surge com a escravidão, mas não se encerra com ela. Leite (2000) aponta que o tema reaparece no período republicano com movimentos sociais, como a Frente Negra Brasileira (1930/1940), que defendem a ideia da abolição como um processo inconcluso que demanda reparação de uma dívida histórica herdada dos antigos senhores. Uma história carregada de marcas, estigmas e simbolismos que recriam situações de exclusão social no país. Nessa época, também surgem as primeiras evidências de bairros negros em áreas urbanas e periféricas, onde aparecem as escolas de samba e os terreiros de candomblé, e de um campesinato negro conhecido como comunidades negras rurais.

Desde os anos 50, o debate nas ciências sociais ocorre entre os que defendem o enfoque “raça e cultura” e os que preferem debater “cultura e classe”. São concebidas as primeiras fundamentações de visão de grupo como unidade coesa, cultura isolada e fechada em si própria. Nesse período, essas populações deixam de ser vistas como “primitivas” e passam a ser

nomeadas de “tradicionais”, a partir de uma visão estática de histórias e tradições, em que a ausência de conflito pressupõe coesão e harmonia.

A partir da década de 1970, as abordagens socioantropológicas buscam enfatizar aspectos organizativos e políticos dos quilombos, que, sob esse enfoque, ocorrerá em todo lugar em que houve escravidão, expressando diferentes formas de organização. Na década de 1980, com a crítica elaborada por Fredrik Barth (1998) ao conceito estático de cultura, é que ocorre a virada teórica dos estudos sobre etnicidade. O resgate de elementos empíricos permitirá a percepção da territorialização étnica, ainda pouco discutida e vinculada aos vários aspectos da formação social brasileira.

Após décadas de regime militar, o tema retorna ao cenário político no final da década de 70 e, a partir de pesquisadores como Abdias Nascimento, Clóvis Moura e Décio Freitas, o debate ganha força entre militantes do movimento negro. O “direito quilombola” emerge em um período de democratização do país como demanda de grupos até então invisibilizados no cenário político e com pouca mobilização, situação também de outros grupos após duas décadas de regime militar. Com isso, o termo “quilombo” passa a ser utilizado com maior frequência entre militantes para referir-se à identidade negra no período pós-abolicionista, numa forma de orientar pautas importantes para o movimento negro (LEITE, 2008).

O discurso de parlamentares como Abdias do Nascimento e do Movimento Negro Unificado levou a temática quilombola à Assembleia Nacional Constituinte e o artigo 68 foi inscrito no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a aprovação do seguinte texto:

Aos remanescentes de comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos. (BRASIL, artigo 68 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal Brasileira de 1988).

Os artigos 215 e 216 da CF/1988 também se referem à temática quilombola, estabelecendo proteção às manifestações culturais afro-brasileiras e o tombamento de documentos e sítios que contenham reminiscências históricas dos antigos quilombos, considerados formalmente patrimônio cultural da nação. Porém, a dificuldade de entender uma demanda por regularização fundiária a partir do texto do artigo 68 exigiu esforço interpretativo por parte de intelectuais, movimentos sociais e comunidades envolvidas para definir os sujeitos desse direito e como se daria o alcance da garantia constitucional. Tornou-se urgente uma ressemantização do termo que supere o significado predominante de quilombo como unidade guerreira, isolada e autossuficiente inspirada em “Quilombo dos Palmares”.

Após uma ausência secular na legislação brasileira, os quilombos ressurgem agora não

mais como crime, mas como um direito que demanda a incorporação do fator étnico na compreensão da questão agrária do país. Contudo, para a materialização do direito constitucional em discussão, foi imprescindível relativizar a noção de quilombo, adaptando-a às reais demandas políticas dos movimentos sociais contemporâneos, para contemplar as diversas experiências existentes e situar esse fenômeno histórico na formação social do país, demonstrando a persistência secular de um recorte de grupo através das diferentes denominações adotadas ao longo da história: negro, quilombola, preto, afro-brasileiros etc. (LEITE, 2000).

As demandas materializadas em processos judiciais em torno do artigo constitucional 68 passam a tramitar na 6ª Câmara da Procuradoria da República², que atua na defesa de direitos de populações indígenas e grupos tradicionais, tais como as comunidades quilombolas, extrativistas, ribeirinhos e ciganos. Com isso, a Associação Brasileira de Antropologia-ABA passou a ser cada vez mais requisitada para contribuir com a instrução desses processos e emitir pareceres sobre os casos já conhecidos em pesquisas científicas.

No intuito de conceituar a expressão “remanescente de quilombo”, a ABA instituiu o “Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais”, em outubro de 1994 e, a partir de um enfoque voltado para os aspectos organizacionais, dinâmicos e relacionais de um grupo, produz um documento crítico quanto a visão estática do “quilombo” enquanto grupos isolados, homogêneos ou exclusivamente oriundos de processos insurrecionais:

O termo ‘quilombo’ tem assumido novos significados na literatura especializada e também para indivíduos, grupos e organizações. Ainda que tenha um conteúdo histórico, o mesmo vem sendo ressemantizado para designar a situação presente dos segmentos negros em diferentes regiões e contextos no Brasil.

A própria diversidade de experiências existentes na atualidade tem demonstrado a formação de vários tipos de alianças e relações de consanguinidade que podem envolver pessoas de outros grupos étnicos, mas que ali se encontram identificados com a luta de afrodescendentes.

A condição de “remanescente” também recebeu críticas por ser bastante restritiva diante do número significativo de comunidades negras que emergiam e a associação de antropólogos brasileiros considerou que, na atualidade, o termo não se refere a resíduos arqueológicos de comprovação por ocupação temporal ou através de material biológico:

2 Informações sobre a atuação temática da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, disponíveis no site oficial do governo federal: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6>.

(...) sobretudo, consistem em grupos que desenvolveram práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vidas característicos num determinado lugar (Associação Brasileira de Antropologia, 1994).

Nesse sentido, a “comunidade” é que é o sujeito do direito constitucional do qual deriva o termo “remanescentes”. Portanto, é o aspecto coletivo, a ideia de grupo e não de indivíduo, que norteia a identificação desse público (LEITE, 2000). A concepção de quilombo como algo que deixou de existir ou que está em vias de desaparecimento é desconstruída na literatura antropológica ao se romper com a ideia de cultura estática e conseqüentemente com a visão “frigorificada” de quilombo como foi conceituado pelos colonizadores no passado (ALMEIDA, 2002), começando-se a pensar esses grupos em seu dinamismo, nas estratégias e negociações utilizadas na resolução de conflitos internos e externos, na construção e preservação de laços sociais e na partilha de valores, práticas e modos de vida entre gerações que levam a buscar compreender como vivem os quilombos na atualidade.

Esse conceito socioantropológico ressignificado enfatiza elementos como identidade étnica e território, lançando novas bases conceituais para as tentativas de regulamentação do direito de propriedade dos grupos quilombolas. Portanto, a partir de Odwyer (2002), podemos afirmar que o quilombo na contemporaneidade se refere a novas formas de resistência social, enquanto a identidade quilombola emerge de um contexto interétnico. A partir da instrumentalização da identidade pelos movimentos sociais é que se dá a luta contra determinadas injustiças sociais relacionadas à condição identitária e pela objetivação de direitos.

De acordo com Barth (1998), a construção da identidade deve ser compreendida através da relação de oposição entre grupos sociais em contato, em um contexto interétnico onde ela se constrói e reconstrói. No caso das comunidades quilombolas no Brasil, enquanto grupos vítimas de discriminação, ressaltamos o que afirma Cucho (2002) acerca da injustiça social como fator que provoca em seus membros o sentimento de pertencimento à coletividade, movida pela necessidade de solidariedade desses indivíduos na luta pelo reconhecimento. Nessas situações, ao admitirmos que a identidade é uma construção social, o papel do cientista é explicar processos de identificação, ao invés de julgá-los.

Etnia refere-se às características culturais partilhadas por um povo, como a língua, a religião, costumes, sentimento de “pertença” ou de “lugar”, tradições etc. (HALL, 2011). É a partir do alcance de uma consciência individual ou grupal das origens ancestrais que é possível se contrapor a grupos ou segmentos que veem como inferior à sua etnia (MOURA, 1994). Assim, identidade étnica difere de outras formas de identidades coletivas por ser orientada por

um passado representado através da memória coletiva. Os grupos étnicos quilombolas, na atualidade, seriam aqueles que têm a capacidade de se autodefinir como tal e a consciência do direito étnico, assumindo posição reivindicativa perante o Estado, por meio de suas organizações.

A terra aparece como elemento fundamental para a continuidade do grupo, mas não é o que os define. O pleito por titulação das terras não pode ser confundido com critérios de constituição histórica da coletividade. A terra como base geográfica é condição para fixação do grupo, mas não para a sua existência, prova disso são os casos em que os grupos perdem terras, mas insistem em se manterem como grupo. O direito à terra de quilombos remete a uma organização social, herança, parentesco, história, reciprocidade e memória coletiva. Outro aspecto que deve ser contemplado por esse direito é a capacidade de auto-organização e de auto-gestão dos grupos para identificar e definir quem é ou não membro do grupo, considerando os processos de expropriação sofridos por essas comunidades.

2.2. TERRITÓRIOS ÉTNICOS NA QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA

No Brasil já foram reconhecidas 3123 comunidades que se autodeclaram quilombolas (FCP, 2018). Atualmente existem 1696 processos abertos tendo em vista a regularização de áreas ocupadas por remanescentes de quilombos e 175 territórios titulados total ou parcialmente (CPISP, 2018). Os dados apontam para uma predominância desses grupos no meio rural (BRANDÃO et al., 2010), embora também possam estar situados em espaços urbanos. As demandas têm sido crescentes nos órgãos públicos competentes, especialmente no INCRA. A maior parte delas está concentrada no Nordeste, com 57% do total de processos abertos.

No intuito de compreender a situação das comunidades quilombolas na questão agrária brasileira e os problemas relacionados ao reconhecimento da propriedade definitiva de seus territórios, realizamos neste tópico uma discussão conceitual dos quilombos na atualidade e dos aspectos jurídicos do reconhecimento formal das áreas ocupadas por esses grupos, além de abordar os conflitos territoriais vivenciados pelos quilombolas em espaços rurais e urbanos.

A realidade atual das comunidades quilombolas no Brasil ainda não era amplamente conhecida e como na época da formulação dessa política pública ainda não havia um levantamento oficial do número de comunidades quilombolas existentes e da extensão das áreas por elas ocupadas, acreditava-se que o processo de efetivação desse direito se concluiria de forma rápida ou sem grandes dificuldades. Ao contrário do previsto, essa política pública tem enfrentado dificuldades ao longo de sua implementação de 1988 até os dias atuais. A demanda processual nos órgãos públicos é crescente e a maioria das comunidades ainda aguarda a

titulação de suas terras.

Em 1888, na ocasião da Abolição da Escravatura, para Leite (1999), não houve qualquer interesse das lideranças políticas em debater o racismo ou envolver africanos e seus descendentes como parte da nação brasileira e, assim, perdemos a chance de construir um país diverso e menos desigual. Após um século, a autora observa que ressurge uma nova chance com a constatação da exclusão social dos negros, mas que ainda corremos riscos de cairmos no mesmo erro. Ocorre que as estratégias de negação de direitos já utilizadas no passado, ainda persistem no presente, como a folclorização da identidade e cultura negra, entendida aqui como a utilização de estereótipos que reduzem pessoas a certas características que desqualificam e excluem sujeitos históricos que reivindicam a cidadania negada.

Leite (2008), ao descrever a questão quilombola como um projeto político construído secularmente, aponta a forma de ocupação do espaço territorial e a fronteira étnica mantida entre os grupos como elementos responsáveis tanto pela reorganização das diferenças, como pela continuidade de novas formas de exploração, hierarquização e crescimento das desigualdades sociais. As unidades familiares que foram suporte para o modo de produção colonial escravista, passaram a ser incorporadas pelo processo produtivo de acamponesamento. Os proprietários de terras onde funcionavam grandes fazendas exportadoras perderam poder de coerção e os quilombos foram submetidos a um processo de marginalização social e política marcado por uma espécie de segregação disfarçada com suporte na ideologia da mestiçagem.

A territorialidade negra foi desde o início construída em situações de tensão e conflito, já que a ocupação das terras no Brasil se deu através da expulsão dos indígenas e negros das áreas ocupadas e exploração de mão de obra dos africanos e seus descendentes. A incorporação do quilombo como direito no ordenamento jurídico brasileiro parece não ter sido o suficiente para alterar práticas de expropriação e controle da terra. A aplicação da legislação tem sido considerada o maior desafio para as comunidades e implementadores da política pública de regularização fundiária de territórios quilombolas (LEITE, 2008).

O conhecimento de realidades locais tem sido importante para a compreensão da diversidade de situações identificadas através das formas, dimensões, organizações e articulações adotadas. A partir dessas experiências, a autora identificou que, atualmente, famílias nucleares ou extensas ainda compartilham experiências e trajetórias marcadas por situações de discriminação, exploração e de desarticulações de grupos. Nas áreas urbanas, destaca-se o emprego sazonal da mão-de-obra dos membros desses grupos familiares em setores da construção civil e economia informal, como posseiros, safristas e boias-frias. Nas áreas rurais, o esgotamento de terras disponíveis, o crescimento populacional e a chegada do grande capital,

ampliaram, paulatinamente, os conflitos, o êxodo rural, a desagregação dos grupos e, conseqüentemente, os estigmas e a intolerância étnica que resultam na segregação socioespacial desses grupos. Porém, as expropriações de terras não os impediu de buscarem se reorganizar e reconstruir vínculos perdidos com essa condição diaspórica a qual foram submetidos.

Trata-se de tema que deve ser compreendido como uma luta política e reflexão científica em construção. A identidade afro-brasileira foi desconsiderada no projeto de reordenamento fundiário do país e o novo direito introduzido pela Constituição Brasileira de 1988 lançou novas bases para essa discussão. De acordo com Leite (1999), a efetivação do direito à terra de quilombos exige suporte teórico sobre a questão do negro nas Ciências Sociais e na Antropologia Social em específico, por reconhecer a diversidade como estatuto científico e objeto de estudo.

A autora observa a persistência de um recorte de grupo, no contexto de mudanças políticas que ocorrem a partir da decadência do modo de produção colonial sustentado pela mão de obra escrava no século XVIII, a partir do uso dos termos negro na transição do século XIX para o XX e quilombola ou afro-brasileiro na atualidade. Como identidade grupal, “ser negro” envolve elementos de inclusão (estratégias de solidariedade e reciprocidade do grupo) e de exclusão (estereotipia, desqualificação e depreciação), advindos de uma experiência histórica dos africanos e seus descendentes nos séculos anteriores, quando lhes foram negados a condição de humanidade e considerados sujeitos a-históricos.

De acordo com Leite (1999), a percepção da fronteira étnico-racial existente no Brasil, se deu a partir das lutas indígenas pela preservação de seus territórios no processo de colonização do país. A partir de uma antropologia das sociedades indígenas cujo enfoque está voltado para a questão da autonomia cultural desses povos e demarcação de suas terras, esses grupos ganharam visibilidade e fundamentação teórica para suas demandas. O que resultou em algumas formas de reconhecimento formal pelo Estado: legislação protetora, decretação de áreas reservadas e criação de instituições assistencialistas.

Africanos e descendentes tiveram outras dificuldades para permanecerem em um mesmo espaço organizado conforme seu modo de vida. A primeira Lei de Terras do Brasil, em vigor a partir de 1850, coloca-os na categoria de “libertos” e os desconsidera brasileiros. Eles foram expulsos de forma sistemática e violenta dos lugares que habitavam, mesmo quando a aquisição da terra se deu através da compra ou herança, o que não era o suficiente para garantir que os espaços ocupados pelos considerados “libertos” fossem respeitados (LEITE, 1999). Os lugares habitados pela população afro-brasileira foram ignorados pelo poder público no que se refere à destinação de políticas públicas básicas, como água, luz, saneamento básico, estradas,

moradia, saúde e educação, além de terem a posse das áreas que ocupam frequentemente questionada por grupos recém-chegados com maior influência junto ao estado.

O “ser quilombola”, que no período colonial e imperial foi tipificado como crime, a partir do artigo 68 do ADCT da CF/1988 e das regulamentações criadas posteriormente na década de 1990, passou a ser sujeito de direitos territoriais. Segundo Picelli (2014), o caráter transitório imposto ao artigo 68 deve-se ao fato de, na época de sua criação, os setores envolvidos no debate ainda não vislumbrarem o agendamento de uma política de fato fundiária.

Leite (2008) destaca a abrangência daquilo que denomina “projeto político quilombola”, a partir do número de instituições que, com base no Decreto nº. 4887/2003, estariam envolvidas, além da formulação de programas como o PBQ. Contudo, a vasta legislação disponível tem esbarrado na morosidade em que se dão as ações expropriatórias e pagamento das indenizações, seja pela escassez de recursos financeiros ou pelo excesso de procedimentos administrativos de identificação, delimitação, demarcação e titulação desses territórios étnicos.

Para a mesma autora, o referido decreto possibilita o diálogo entre mundo oral e escrito e traz a parte interessada, até então situada à margem do campo jurídico, para o centro de discussão dos processos de titulação em andamento. Pressupõe-se que não cabe aqui uma imposição externa de identidades sociais pelo poder público ou por pesquisadores, logo, ignorá-las por meio de mecanismos tido como universalistas de acesso à justiça pode aprofundar ainda mais o quadro de desigualdade social brasileiro. Nesse sentido, o trabalho de perícia do antropólogo envolve preocupação teórica e ética ao utilizar o método etnográfico nas pesquisas *in loco*, no intuito de dar ênfase à visão dos grupos e permitir a interlocução com órgãos do judiciário e executivo envolvidos nos processos.

As demandas atuais dos movimentos negros pelo acesso à educação, inclusive com propostas de criação de cursos no ensino superior, expressam a importância do ingresso no mundo letrado para a garantia dos demais direitos. O acesso à terra, por exemplo, é submetido à cultura cartorial, criada para atender interesses dos donatários. A titulação das terras ocupadas por descendentes de quilombolas é uma forma de realizar a desconcentração da propriedade fundiária e contrapor à dominação oligárquica. Porém, a legislação por si só não é definidora dos resultados pretendidos, estes dependem da transposição de armadilhas institucionalizadas e manipuladas em jogos de poder (LEITE, 2008).

Leite (2008) enfatiza um processo de criminalização dos quilombos em curso no Brasil à semelhança do que ocorreu com os movimentos sociais camponeses no passado. As narrativas encontradas em pesquisas históricas e antropológicas apontam para existência de conflitos envolvendo grupos negros rurais desde a Primeira República. Porém, esses fatos ainda são

classificados como “casos de polícia” genéricos em que lideranças são tratadas de forma individualizada e as especificidades socioculturais do negro do país são desconsideradas. Diante de um quadro de conflito, no campo e no parlamento, que relembra às perseguições dos capitães-do-mato no período colonial, a organização política das associações comunitárias nos quilombos tem ampliado suas redes, ações e estratégias.

Outro entrave apontado por Leite (2010) refere-se à tecnologia de dominação baseada no controle do acesso à justiça, instalada há mais de três séculos. Ela ocorre por meio do uso abusivo da máquina estatal, leis, bens públicos e força repressiva e expropriação de recursos destinados à coletividade. A primeira Lei de Terras de 1850, anteriormente citada, é exemplo disso, pois ao categorizar negros como libertos e, assim, excluí-los do direito de acesso à terra, propiciou que mecanismos de legitimação relativos ao “direito à propriedade” operassem de forma mais fácil por meio de invasões, expulsões, cercamentos, registro de terras devolutas e até ações de divisões de inventários que deixavam terras com cláusula de inalienabilidade a escravos.

O reconhecimento do domínio de terras para quilombolas difere tanto da definição de posse do Direito Civil, que prevê uso exclusivo do imóvel por única pessoa ou famílias, como da posse agrária tradicional definida na Lei de Terras (Lei nº. 601/1850) e legislações posteriores, que prevê cultura efetiva e morada habitual. Outros elementos são inseridos na necessidade de garantir a reprodução física, social, econômica e cultural, de modo a preservar costumes, tradições e proteger o patrimônio cultural e histórico da comunidade. Nesse sentido, Almeida (1998) destaca a necessidade de remeter a questão das terras de quilombos à formalização jurídica das chamadas “terras de uso comum”, situações decorrentes da reorganização da economia brasileira pós-abolição: casos de domínios doados ou adquiridos, concessões feitas pelo Estado ou áreas de apossamento.

Como já foi visto, por tratar-se de áreas de apossamento coletivo e porque a Lei de Registros Públicos só admite registro em nome de pessoa física ou jurídica, a titulação deve ser feita em nome de associação legalmente constituída pela comunidade quilombola. O “caráter coletivo” nesse caso difere do “caráter condominial” estabelecido nos artigos 1.314 e 1.320 do Código Civil, já que não é permitida a divisão da coisa comum devendo constar nos títulos cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade, indivisibilidade e impenhorabilidade. No entanto, isso não impede que o uso da terra se dê a partir de tradições ou normas internas do próprio grupo, considerando os “limites de respeito” por eles estabelecidos dentro do território. Ao menos em tese, isso significa que todos os quilombolas poderão usufruir do território coletivo, mas a área titulada não retornará ao mercado de terras, pois não poderá ser negociada.

A titulação de territórios quilombolas não só envolve elementos dos direitos agrário, étnico e ambiental, como também expressa, na atualidade, o seu caráter transdisciplinar, envolvendo estudiosos e profissionais de diversas áreas não apenas no meio acadêmico, mas na implementação da política pública, já que a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação-RTID³ dos territórios quilombolas com processo no INCRA, demanda a participação de profissionais da antropologia, cartografia, agronomia e direito na elaboração das peças técnicas.

A atribuição da competência de regularização de territórios quilombolas ao INCRA, autarquia federal cuja missão prioritária é realizar reforma agrária e o ordenamento fundiário nacional (Estatuto da Terra-Lei nº. 4504/64), e a criação de legislações estaduais⁴ com o mesmo objetivo, tem demonstrado um certo avanço, ao menos no plano formal, na superação das dificuldades por parte dos órgãos fundiários de incorporarem a dimensão étnica no reconhecimento de formas específicas de acesso e uso dos solos, florestas e recursos naturais. Tal ação está em consonância com os objetivos do instituto de modificar o regime de posse e uso de terras para uma distribuição mais justa, promoção de desenvolvimento rural sustentável e aumento da produção agrícola.

A atualidade desse tema na questão agrária brasileira pode ser observada na combinação de novos instrumentos teóricos e metodológicos, que permitem considerar a dimensão étnica na regularização de terras, com outros procedimentos jurídicos e administrativos já utilizados na política de reforma agrária e na regularização fundiária de posses individuais. É que além dos estudos interdisciplinares que resultam no RTID, o longo caminho até a titulação também passa pelas etapas processuais de desapropriação de cada imóvel inserido no território delimitado⁵, reassentamentos de famílias que tenham o perfil do público da Reforma Agrária e indenização de benfeitorias de boa-fé.

A fronteira étnico-cultural no Brasil foi (e continua sendo) marcada pelos conflitos em torno da preservação de territórios invadidos e ocupados desde o período colonial, situações em que índios e negros, por vezes aliados, lutaram contra diversos tipos de expropriação e

3 O RTID compõe fase inicial do processo de titulação de quilombos, em que o território é delimitado a partir de vários estudos realizados por equipe interdisciplinar, que resultam nas seguintes peças técnicas que o compõe: relatório antropológico, relatório agroambiental, descrição da situação fundiária, mapas, cadastro de famílias e pareceres conclusivos da área técnica e jurídica.

4 Dos 24 estados brasileiros com demandas por regularização de territórios quilombolas, 17 possuem legislação específica tendo em vista a titulação dessas áreas, a saber: Amapá, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe.

5 No caso das desapropriações de imóveis de particulares em áreas quilombolas, diferente das que têm como fim a reforma agrária, o pagamento é realizado em dinheiro e não em títulos da dívida agrária.

exploração de seus bens e corpos (LEITE, 2000). Porém, as terras de quilombos e as terras indígenas são questões similares apenas quanto aos desafios enfrentados no plano conceitual e normativo, mas distintas no que se refere à forma como foram tratadas juridicamente pelo Estado, ao longo da formação da nação.

No caso das terras indígenas, desde o século XVII a questão é tratada como direito de natureza “originária”⁶, embora apenas com a edição do artigo 231 da CF/1988, essa garantia jurídica passa a ser pautada em estudos sobre a territorialidade que consideram a diversidade cultural nas formas de uso da terra, envolvendo não apenas áreas de moradia, mas as necessárias para o desenvolvimento e manutenção do modo de vida, costumes e tradições desses povos. O contrário ocorreu com a população negra no Brasil, que sempre foi questionada sobre sua legitimidade para apropriação de espaços a serem organizados conforme seus valores e práticas socioculturais.

No período colonial e imperial, os quilombos foram perseguidos, criminalizados e impedidos do acesso à terra. No século seguinte após a abolição da escravidão, também não houve qualquer forma de reconhecimento jurídico das terras de ex-escravizados, que foram expropriados através de diversos atos de violência e práticas de racismo, ainda que as terras tenham sido objeto de compra ou herança de antigos senhores (ALMEIDA, 1998). As estratégias de expropriação mudam de nome com a abolição e a territorialização étnica, aparecem para esta população como um modelo de convivência com outros grupos sociais, marcado pela mobilização política de identidades grupais que configuram territórios construídos e alterados ao longo do tempo pelas desterritorializações sofridas.

A Constituição Federal de 1988, ao reconhecer o direito de propriedade definitiva das terras ocupadas por descendentes de quilombos, possibilitou que esses grupos étnicos reivindicassem o título de seus territórios, que na maioria dos casos estão em propriedade ou posse de terceiros, por terem sido desconsiderados no projeto de construção da nação brasileira. Novas demandas, direitos, sujeitos, identidades, ações e políticas de reconhecimento territorial são desde então inauguradas na questão agrária do país, que passa a incorporar o fator étnico na compreensão e resolução dos problemas fundiários.

6 Trata-se do reconhecimento destes como primeiros habitantes do território brasileiro, portanto, com direito originário sobre as terras que ocupam. Desde o século XVII foram editados diplomas legais no sentido de resguardar direitos territoriais desses povos (Alvará Régio de 1680; Lei de 06 de junho de 1755, de autoria do Marquês de Pombal), que nos séculos XIX e XX foram chamados de “instituto do indigenato” e a base desses direitos mantida no sistema legal brasileiro por meio da Lei de Terras nº. 601 de 1850; do Decreto 1318/1854; da Lei nº. 6.001/73 – Estatuto do Índio; das Constituições de 1934, 1937, 1946; da Emenda de 1969; e atualmente na forma do artigo 231 da Constituição de 1988 e Decreto nº. 1775/1996, conforme informações do site do governo federal: <http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoed/demarcacao-de-terras-indigenas>.

Embora as pesquisas desenvolvidas até agora apontem para uma predominância das comunidades quilombolas no meio rural, elas também estão situadas em espaços urbanos⁷, o que desmistifica a noção de quilombos como grupos isolados e restritos ao rural. Essas comunidades, como outros grupos rurais, também foram impactadas pelo crescimento urbano dos municípios e pelo processo de modernização excludente que provocou migrações do campo para cidade. Logo, a titulação dos territórios étnicos urbanos pode vir a significar um rompimento com o processo de segregação socioespacial vivenciada pela população negra nas cidades que, além da opressão histórica sofrida, resistem a outras ameaças na atualidade, como a especulação imobiliária e os projetos de urbanização que reduzem territórios e provocam deslocamentos compulsórios.

A legislação federal aplicada para a titulação em áreas rurais é a mesma para áreas urbanas. Porém, os municípios também podem auxiliar esses grupos em sua resistência frente à especulação imobiliária através da instituição de Zonas Especiais de Interesse Social e Cultural-ZEIS e ZEIC no Plano Diretor das Prefeituras, demarcando e regularizando áreas ocupadas por quilombolas (art. 5º, II, Resolução nº. 34 do Ministério das Cidades). No Rio de Janeiro, por exemplo, o Quilombo Sacopã resiste a disputas com o mercado imobiliário, situado em um morro cercado por luxuosos apartamentos e o Quilombo da Pedra do Sal vivencia conflitos de interesses com a zona portuária⁸.

No que se refere à presença desses grupos do meio rural, Almeida (1998) enfatiza o aspecto “da unidade familiar que suporta um certo processo produtivo singular, que vai conduzir ao acamponesamento” dos quilombolas, a partir da desagregação das fazendas ou engenhos e a redução do poder coercitivo dos proprietários de extensas porções de terras. A partir da década de 80, a organização dessas comunidades em associações quilombolas regionais e nacional, enfatizam a força de mobilização social e política no meio rural, configurando novas identidades que compõe uma nova ruralidade.

A partir de articulações entre o Plano Brasil Sem Miséria e o Programa Brasil Quilombola iniciadas em 2012, as comunidades quilombolas tornaram-se beneficiárias de um

7 Pesquisas socioeconômicas por amostragem da população quilombola no Brasil, como a realizada por BRANDÃO et al., 2010, concluem pela predominância de Comunidades Quilombolas Rurais. Porém, ainda não existem dados oficiais com o número exato desses grupos nos espaços rurais e urbanos.

8 Outros casos já identificados dessas comunidades em áreas urbanas são: Quilombos Chácara das Rosas e Família Silva, no Rio Grande do Sul; Quilombo Brotas, em São Paulo; Quilombo Maloca, na capital de Sergipe; Quilombo Vidal, na única ilha de Santa Catarina; Quilombo Jardim da Cascata, em Aparecida de Goiânia; Quilombo Portão do Gelo, em Olinda-PE; Quilombo do Barranco, em Manaus-AM.

conjunto de medidas antes voltadas apenas para agricultores familiares e assentados da reforma agrária, que abrangem os eixos de regularização fundiária, inclusão produtiva, direitos e cidadania⁹. Tais medidas demonstram a persistência da questão quilombola no meio rural, vivenciando problemas similares aos enfrentados por outros grupos rurais. Porém, os dados das famílias quilombolas inscritos no Cadastro Único-CadÚnico, demonstram que essas políticas públicas precisam avançar, pois 76% das famílias quilombolas têm perfil de extrema pobreza; apenas 5% têm acesso ao financiamento da agricultura familiar, água canalizada e assistência técnica; 63% dos domicílios têm piso de terra batida e 76% não possuem saneamento básico adequado¹⁰.

Os quilombolas também foram impactados historicamente pelos projetos desenvolvimentistas no Brasil, que viam como “atrasado” o modo de vida e de trabalho nos espaços rurais. Nesse sentido, Graziano da Silva (2001) derruba o mito do rural como sinônimo de atraso e em oposição ao urbano (símbolo de modernidade) ao demonstrar que os problemas que compõe a realidade dos pobres no campo ocorrem também com os pobres na cidade. O que persiste como atraso no meio rural, como a violência, deriva de razões históricas relacionadas ao período colonial, cuja economia estava pautada na existência de grandes propriedades com exploração do trabalho escravo.

Garcia (2003) destaca o peso da matriz social hierárquica como herança da *plantation* colonial, fator importante para compreender as desigualdades das relações entre “descendentes de senhores e descendentes de escravos” ainda existentes no campo brasileiro. Segundo Wanderley (2010), tais formas de dominação tradicionais ainda são reproduzidas pelos setores dominantes nas atividades agrícola, os mesmos que realizaram a “modernização conservadora” da agricultura caracterizada como espécie de simbiose entre o “arcaico” e o “moderno”, responsável pela manutenção da concentração de terra não apenas como meio de produção, mas como fonte de poder.

Para Martins (2001), esses projetos modernizadores têm representado para as populações rurais desagregação das famílias e comunidades, desenraizamento, desemprego e

9 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF (articulado com a política de financiamentos voltados para a agricultura familiar); assistência técnica e extensão rural; Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária-PRONERA; Selo Quilombos do Brasil (articulado com o Selo da Agricultura Familiar que certifica a procedência de produtos comercializados); Cadastro Ambiental Rural-CAR, Programa Nacional de Habitação Rural-PNHR; Programa de Aquisição de Alimentos-PAA; e Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE.

10 Informações disponibilizadas pelo Governo Federal na seguinte página da web: <http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/destaques/pbq-diagnostico-julho-diagramado>

dor. Os movimentos sociais do campo têm questionado os responsáveis pela situação de exclusão a qual foram submetidos, expressando demandas de distintos grupos específicos que compõem o meio rural, como: agricultores, assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, pescadores, ribeirinhos, extrativistas etc. Para o autor, longe de serem meros instrumentos da produção agrícola, essas populações são produtoras e consumidoras de um modo de vida que deveria servir de referencial para resolver os problemas sociais no meio rural.

Diante do caráter dinâmico das sociedades, Bastos (2007) considera a renúncia à ideia de desenvolvimento delas como um erro tão grave quanto buscar promover mudanças a partir de “paradigmas exóticos”. Porém, o autor indica que é necessário conceber as realidades locais de forma autônoma, desenvolvendo modelos que permitam mudanças adequadas aos interesses dessas sociedades e construindo marcos conceituais que permitam interações, participações de atores nos espaços de ação, gerar mecanismos que superem a falta de reciprocidade e que reúnam espaços de redes de cooperação, em que o homem seja valorizado como agente de transformação por meio de novos valores: a liberdade, a justiça e a autodeterminação.

Nesse sentido, Wanderley (2014) afirma que o campesinato, enquanto forma de produção e modo de vida, atualmente demanda da academia a produção de conhecimentos que levem a novas políticas de inclusão social, a partir dos interesses dos movimentos sociais que visem preservar outro modelo de agricultura sustentável nos aspectos econômicos e socioambientais. No entanto, estudiosos da questão agrária apontam que esta não tem sido objeto de preocupação no Brasil em um contexto de desenvolvimento de um capitalismo predatório. Segundo Carvalho (2003), a apropriação de grandes parcelas de terras tem sido imprescindível para a expansão do capital no campo e do agronegócio burguês, o que torna a propriedade privada da terra objeto de cobiça semelhante ao que era no período colonial em que ocorria a distribuição das sesmarias.

Os conflitos que persistem na atualidade com grupos contrários à política de regularização fundiária de áreas quilombolas estão presentes não apenas no campo, mas também no parlamento, com a forte representatividade da chamada bancada ruralista no congresso que atua de forma a obstaculizar a regularização dessas terras por meio da ADI nº. 3239 que visa anular o Decreto nº. 4887/2003; da PEC nº. 215, que quer transferir para o Legislativo a competência de demarcar terras indígenas e quilombolas; e desde 2015, através de CPI instalada na Câmara dos Deputados para investigar a atuação da FUNAI e INCRA na demarcação de terras indígenas e quilombolas.

O acesso à terra é condição *sine qua non* para a constituição da identidade quilombola, seja em espaços rurais ou urbanos. Os títulos emitidos promovem segurança jurídica aos

quilombolas, garantindo a reprodução física, social e cultural, medida necessária ao desenvolvimento desses grupos em territórios que possuem espécie de “vínculo umbilical”. A ausência do título, situação da maioria das comunidades quilombolas no Brasil, as colocam em situações ameaçadoras, dada a expansão dos agronegócios, intensificação das obras de infraestrutura, grandes projetos governamentais e outros interesses econômicos que têm demandado grandes porções de terras.

2.3 TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS: REFORMA AGRÁRIA OU MARCO TEMPORAL?

As primeiras tentativas de regulamentação do artigo 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988 que prevê 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” esbarraram na definição do fenômeno, do sujeito de direito, dos procedimentos para a titulação e nas competências para sua execução. No entanto, para Leite (2000) a principal dificuldade foi a exigência dos órgãos do poder judiciário de um critério universal para a definição dos sujeitos do direito, especialmente em face das estratégias utilizadas pelos povos africanos e seus descendentes no Brasil, como, por exemplo, a miscigenação, para conseguir ingressar em um sistema preconceituoso, excludente e hierarquizado.

Nos anos subsequentes à aprovação do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT da Constituição Federal Brasileira de 1988, o direito à terra das Comunidades Quilombolas foi objeto de discussão popular, científica, jurídica e parlamentar em torno da problemática de sua efetivação. No entanto, esse preceito constitucional demorou 7 anos para ter sua primeira normatização federal, quando ocorreu a primeira titulação de quilombo no Brasil e o Estado passou a ser cada vez mais cobrado por uma ação mais ampla e inovadora para atender as demandas das demais comunidades negras do país.

O período de *1988 a 1995* foi marcado pelo surgimento de algumas ações judiciais propostas por movimentos sociais negros urbanos em interação com movimentos negros e outras organizações do campo. De acordo com Chasin (2009), os primeiros casos formalizados na esfera judicial foram da Comunidade Rio das Rãs, no estado da Bahia, com ação iniciada pelo Ministério Público Federal-MPF, em 1994; e da Comunidade Ivaporodunva, no estado de São Paulo, cujo pleito se deu em 1995 por meio de advogados. Tais ações cobravam do poder público a efetivação do direito à terra dos descendentes de antigos quilombos e foram julgadas procedentes, concluindo pela obrigatoriedade da União Federal de titular as áreas requeridas, o

que ocorreu alguns anos depois.

A primeira norma da administração pública federal que tratou da regularização de territórios quilombolas atribuiu ao INCRA a competência de demarcar e emitir títulos coletivos a esses grupos étnicos mediante desapropriação ou arrecadação de terras, prevendo ainda a possibilidade de criação de assentamentos denominados de “Projeto Especial Quilombola”. Esse primeiro entendimento formal foi fundamentado nas competências legais da autarquia, no que concerne à promoção da reforma agrária e o ordenamento da estrutura fundiária no Brasil e esteve em vigor entre *22 de novembro de 1995 e 25 de outubro de 1999* (BRASIL, Portaria INCRA nº. 307/1995).

A segunda interpretação da administração pública federal foi desenhada desde o final de 1999 e perdurou até a publicação do Decreto nº. 4887 em 20 de novembro de 2003. No intuito de fornecer embasamento jurídico e administrativo ao entendimento que transfere a competência para demarcar e titular áreas ocupadas por quilombolas do INCRA para o Ministério da Cultura-MinC/Fundação Cultural Palmares-FCP¹¹ foram expedidos uma série de documentos no âmbito do Poder Executivo Federal que serviram para embasar o Decreto nº. 3.912 de 10 de setembro de 2001.

Durante esse período, prevaleceu o entendimento no âmbito federal de que competiria à FCP identificar territórios quilombolas por meio de relatórios com conteúdo sociológico, cartográfico, fundiário e parecer jurídico e ao MinC aprovar a delimitação, determinar a demarcação e homologar por meio de decreto. O Estado apenas poderia titular casos de posses prolongadas, incontestáveis e existentes em 05 de outubro de 1988, quando a última Constituição foi promulgada e o INCRA ou qualquer órgão fundiário não possuiria legitimidade para desapropriar terras e reconhecer em favor de comunidades quilombolas (BRASIL, Decreto nº. 3.912/2001 e Parecer SAJ nº. 1490/2001):

O raciocínio empreendido, nesse sentido, foi o de que a Constituição teria, tão-somente, *reconhecido* um direito de propriedade preexistente dos remanescentes das comunidades dos quilombos. Tal *direito preexistente* seria mera decorrência da posse ‘...prolongada, contínua, pacífica e *cum animo domini*...’, por estas pessoas, ‘...de terras que, à época imperial, formavam aqueles agrupamentos organizados de escravos fugitivos’. Da posse prolongada e pacífica teria originado seu direito de propriedade sobre as terras, que veio a ser simplesmente *reconhecido* pela Constituição de 1988 (SUNDFELD, 2002, p. 31).

11 A FCP foi criada através da Lei nº. 7.668, de 22 de agosto de 1988, “com a finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira” (art. 1º), tendo sido viabilizada sob a forma de fundação pública vinculada à Secretaria da Cultura da Presidência da República somente a partir da aprovação do seu estatuto pelo Decreto nº. 418, de 10 de janeiro de 1992.

Na tabela abaixo, organizamos os documentos publicados entre 1995 e 2001 conforme os primeiros entendimentos anteriormente citados no que se refere à competência e à forma de regularização das terras ocupadas por quilombolas:

Quadro 3-As Primeiras Regulamentações do Artigo 68 do ADCT da CF/1988 (1995-2001)

Período	Documento Legal	Órgão	Competências
1 22/11/1995 Até 25/10/1999	Portaria INCRA nº. 307/1995.	INCRA	Medir, demarcar e conceder títulos pró-indivisos (coletivos) em áreas públicas federais arrecadadas ou desapropriadas ou criar Projeto Especial Quilombola, com base nas competências legais da autarquia, ficando a cargo da Diretoria de Assentamento do órgão providências acerca do orçamento e controle de recursos para atender tais casos.
2	Medida Provisória nº 1.911-11 (26/10/1999).	MinC/FCP	A competência para “cumprimento do disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” foi incorporada ao rol de atribuições do Ministério da Cultura - MinC previstas na Lei nº. 9.649/98, através da inserção da alínea “c” no artigo 14 da referida lei.
3	Portaria Ministerial nº. 447 de 02/12/1999.		Delega atribuição do MinC à Fundação Cultural Palmares-FCP.
4 26/10/1999 Até 19/11/ 2003	Medida Provisória 2.123-27 de 27/12/2000.		Incorpora às competências da FCP identificar, reconhecer, delimitar, demarcar, titular e registrar a propriedade em cartórios imobiliários as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, diretamente ou através de convênios ou contrato com estados, municípios e entidades públicas ou privadas (BRASIL, art. 2º, III e § único da Lei nº. 7.668/88 com redação dada pela MP 2.123-27).
5	Medida Provisória 2.123-28 de 26/01/2001.		Altera a Lei de Organização da Presidência da República e dos Ministérios, especificando a competência do Ministério da Cultura - MinC no que se refere o artigo 68 do ADCT de aprovar a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos e determinar as demarcações a serem homologadas mediante decreto (BRASIL, art. 14, IV, alínea “c” da Lei nº. 9.649/98-com redação

			dada pela MP 2.123-28).
6		Parecer da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República/SAJ 1.490/2001.	Conclui pela ilegitimidade do MDA/INCRA para desapropriar terras e reconhecê-las em favor de comunidades quilombolas, compreendendo que cabe ao Estado apenas conceder títulos de propriedade em casos de posses prolongadas, incontestáveis e existente em 05 de outubro de 1988, data em que a última Constituição foi promulgada. Com isso, qualquer medida expropriatória por parte desses órgãos fundiários seria considerada inconstitucional e ilegal, caracterizando ato de improbidade administrativa e crime contra a administração pública.
7		Decreto nº. 3.912/2001 10 de setembro de 2001.	Tal instrumento legal reafirma a competência do MinC para aprovar a delimitação, determinar a demarcação e homologá-las mediante decreto, cabendo a FCP executar esses procedimentos de identificação das terras “susceptíveis de reconhecimento e demarcação” através de relatório técnico que conste aspectos sociológicos, cartográficos, fundiários e parecer jurídico, podendo serem realizadas mediante convênios firmados com órgão federais, estaduais ou municipais e entidades públicas ou privadas, considerando a compatibilidade de competências para tais ações (Decreto nº. 3.912/2001, art. 3º e Lei nº. 7.668/1988, art. 2º, III).

Fonte: elaborada pela própria autora, a partir dos documentos utilizados e referenciados no quadro.

No dia 20 de novembro de 1995, poucos dias antes da publicação da primeira norma federal, a Comunidade Quilombola Boa Vista, no município de Oriximiná, no estado do Pará, foi a primeira a receber o título coletivo, a partir de um trabalho pioneiro do INCRA em processo de regularização fundiária de território quilombola. No período de quase quatro anos em que essa portaria esteve em vigor (22/11/1995 a 25/10/1999), seis títulos foram expedidos pelo INCRA, regularizando um total de 95.979,9744 hectares de terra em benefício de 19 comunidades, todas situadas no estado do Pará.

No âmbito da esfera pública estadual, outros sete títulos foram expedidos nesse mesmo período pelo Instituto de Terras do Pará-ITERPA, Instituto de Terras da Bahia-INTERBA, Secretaria de Estado de Habilitação e Assuntos Fundiários do Rio de Janeiro-SEHAF/RJ e Instituto de Colonização e Terras do Maranhão-ITERMA, regularizando um total de

61098,3111 hectares de terra em benefício de 13 comunidades, formadas por 537 famílias.

Na tabela 1 abaixo, consolidamos os dados gerais de da política de regularização fundiária de territórios quilombolas, no âmbito federal e estadual, entre 22/11/1995 e 25/10/1999, período em que prevaleceu o entendimento jurídico-administrativo de que competiria ao INCRA a efetivação do direito à terra estabelecido pelo artigo constitucional 68 do ADCT, através da já mencionada Portaria INCRA nº. 307/1995, bem como os resultados de titulações realizadas por Governos Estaduais através de suas legislações específicas sobre suas terras:

Tabela 1-Títulos expedidos para Territórios Quilombolas pelo Governos Federal/INCRA e Estaduais no período de 22/11/1995 a 25/10/1999

N.	Títulos expedidos em benefício de:	Governo Federal/INCRA	Governos Estaduais	TOTAL
1	Territórios Quilombolas	6	7	12*
2	Comunidades Quilombolas	19	13	26**
3	Estados	1	4	4***
4	Famílias	567	537	966****
5	Área em hectares	95979,9744	61098,3111	157078,2855

Fonte: Elaborada pela própria autora, a partir de dados da Comissão Pró-Índio de São Paulo-CPISP. Disponível em: <http://cpisp.org.br/direitosquilombolas/observatorio-terras-quilombolas/>.

Notas:

*O número total de territórios titulados não representa soma exata, já que há títulos emitidos pelos Governos Federal e Estaduais em um mesmo território.

**O número de comunidades tituladas não representa soma exata, pois há casos de mais de um título emitido para a mesma comunidade e, também, essa soma é superior ao dos territórios titulados, porque há casos em que estes últimos são constituídos por mais de uma comunidade.

*** O número de estados não representa soma exata, pois há casos em que os títulos expedidos pelos Governos Federal e Estaduais incidem em um mesmo estado.

**** O número de famílias apresentado não representa soma exata, já que há casos de mais de um título emitido para o mesmo território. Além disso, trata-se de estimativa, já que esse levantamento populacional geralmente é feito no período em que ocorreu a regularização fundiária da área e, em face da dinâmica social do próprio grupo, pode não corresponder à realidade atual.

A área total de 157.078,2855 hectares corresponde a 12 territórios regularizados, que somam 26 comunidades e 966 famílias quilombolas beneficiadas. Destes, dois territórios foram titulados apenas parcialmente, situados na Bahia e no Maranhão, e atualmente continuam com processo de regularização em andamento tendo em vista a titulação da área remanescente.

No período de cerca de quatro anos, entre 26/10/1999 e 19/11/2003, prevaleceu o entendimento jurídico-administrativo de que competiria a Fundação Cultural Palmares-FCP a

titulação dos territórios quilombolas¹². Apenas três territórios foram titulados pelo Governo Federal através da Fundação Cultural Palmares-FCP, já que outros casos de títulos expedidos à época não houve efetiva entrega das terras a essas comunidades. O entendimento de não se realizar desapropriações para reconhecer essas propriedades, implicou em sua manutenção na posse de terceiros não-quilombolas, assim, alguns processos restaram inconclusos e atualmente encontram-se em andamento no INCRA. No total, a FCP regularizou efetivamente 21850,8638 hectares de terra em benefício de 15 comunidades quilombolas e 866 famílias em três estados.

Na tabela 2 abaixo, consolidamos os dados gerais da política de regularização fundiária de territórios quilombolas no período de 26/10/1999 até o ano de 2003, no âmbito federal e estadual:

Tabela 2- Títulos expedidos para Territórios Quilombolas pelos Governos Federal/FCP e Estaduais no período de 26/10/1999 até 2003

N.	Títulos expedidos em benefício de:	Governo Federal/FCP	Governos Estaduais	Total
1	Territórios Quilombolas	3	24	27
2	Comunidades Quilombolas	15	61	76*
3	Estados	3	3	5**
4	Famílias	866	3010	3876***
5	Área em hectares	21850,8638	385891,8692	407742,7330

Fonte: Elaborada pela própria autora, a partir de dados da Comissão Pró-Índio de São Paulo-CPISP. Disponível em: <http://cpisp.org.br/direitosquilombolas/observatorio-terras-quilombolas/>.

Notas:

*O número de comunidades tituladas é superior ao dos territórios já que há casos em que estes últimos são constituídos por mais de uma comunidade.

**O número de estados não representa soma exata, pois há casos em que os títulos expedidos pelos Governos Federal e Estaduais incidem em um mesmo estado.

***O número de famílias apresentado trata-se de estimativa, já que esse levantamento populacional geralmente é feito no período em que ocorreu a regularização fundiária da área e, em face da dinâmica social do próprio grupo, pode não corresponder à realidade atual.

O primeiro Decreto Federal para a titulação de áreas quilombolas foi bastante criticado por movimentos sociais e pesquisadores do tema, ao definir um marco temporal como critério para selecionar os grupos que deveriam ser beneficiários da política, em uma tentativa de implementá-la com base em uma visão estática de quilombo que desconsidera as dinâmicas socioespaciais por eles vividas (BRASIL, Decreto Federal nº. 3.912/2001).

¹² Embora o primeiro Decreto Federal nº. 3.912/2001 que trata da titulação de áreas quilombolas tenha sido publicado em 10/09/2001, consideramos esse período em face das Medidas Provisórias, Portaria Ministerial, Parecer da Casa Civil que foram editados a partir de 26/10/1999, já estabelecendo o entendimento que a FCP/MinC, e não o INCRA, era o órgão competente para a execução dessa política, conforme apresentamos no Quadro 2.

A área total de 407742,7330 hectares de terras foi efetivamente titulada às comunidades quilombolas nos estados do Bahia, Amapá, Pará, São Paulo e Maranhão através da emissão de 3 títulos de domínio coletivo pela FCP e 24 títulos emitidos por órgãos fundiários estaduais. Essa área corresponde a 27 territórios regularizados, que somam 76 comunidades e 3876 famílias quilombolas beneficiadas. Destes, cinco territórios foram titulados apenas parcialmente, situados em São Paulo, e atualmente continuam com processo de regularização em andamento tendo em vista a titulação da área remanescente.

A revisão de pesquisas históricas e antropológicas desenvolvidas sobre comunidades quilombolas no Brasil que compreendiam que a própria noção de grupo varia conforme as especificidades de cada lugar, fundamentaram a construção de outro projeto para regulamentar o referido direito constitucional. Tais pesquisas destacaram as particularidades das situações existentes e, para além da defesa de um direito universal, qualificaram as experiências de formação desses grupos na arena política, na alteridade imposta e na escolhida para expressar sua organização em torno de uma identidade positiva que possibilitasse o acesso à cidadania.

Inicialmente, o à época Presidente da República Fernando Henrique Cardoso vetou o projeto, mas com a pressão dos movimentos sociais e a aprovação de leis nos estados de SP, PA, MA e RS regulamentando o mencionado dispositivo constitucional, no dia 13/05/2002, o projeto retornou à pauta da Câmara e Senado Federal. Após estudos detalhados por juristas da Casa Civil e discussões com procuradorias, representantes da sociedade civil, movimentos negros e associações quilombolas, o projeto foi aprovado na forma do atual Decreto Federal nº. 4.887 em 20 de novembro de 2003, pelo então Presidente Lula, passando a regulamentar o artigo constitucional 68 do ADCT.

O Decreto nº. 4887 de 20 de novembro 2003 atribuiu ao Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA¹³, por meio do INCRA¹⁴, a competência para a execução dos procedimentos de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de territórios quilombolas, sem prejuízo de competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Os critérios para a identificação dessas áreas também foram por ele modificados e a autodefinição/autoatribuição passou a ser um elemento essencial para atender aos direitos dos descendentes de quilombos.

13 O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi extinto em 12/05/2016, como uma das primeiras medidas do então Governo Interino do Presidente Michel Temer e suas atribuições foram transferidas para a Casa Civil. Como o Decreto nº. 4887/2003 permanece em vigor, a regularização fundiária de áreas quilombolas permanece competência do INCRA.

14 Autarquia antes vinculada ao extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e atualmente ligada à Casa Civil.

O Programa Brasil Quilombola-PBQ é criado em 2004 para consolidar marcos legais da política de Estado voltada para essa população negra, abrangendo um conjunto de ações inseridas em diversos órgãos governamentais: acesso à terra, infraestrutura e qualidade de vida, inclusão produtiva e desenvolvimento local, direitos e cidadania. A coordenação desses programas de desenvolvimento desses territórios em processo de titulação foi atribuída à Secretaria de Políticas e Promoção da Igualdade Racial-SEPPIR¹⁵.

No entanto, é importante destacar que são as ações voltadas ao acesso à terra, no âmbito da política pública de regularização fundiária de territórios quilombolas, que nos interessa nesta pesquisa. Trata-se de quesito importante para a concretização dos demais direitos dessas comunidades. Apresentamos no quadro 4 abaixo as principais inovações trazidas à legislação brasileira pelo Decreto n°. 4887/2003 quanto aos órgãos competentes, critérios de identificação de beneficiários e forma de garantir acesso à terra aos quilombolas:

Quadro 4-O Decreto 4887/2003 e as mudanças na regularização de Territórios Quilombolas

Órgão Competente	Identificação das Comunidades Quilombolas	Garantia de Acesso à Terra
INCRA	<p>Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. (BRASIL, Decreto n°. 4887/2003, art. 2º, caput).</p> <p>Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade. (BRASIL, Decreto n°. 4887/2003, art. 2º, §1º).</p> <p>A consciência individual e coletiva surge como critério fundamental na identificação desses grupos étnicos, em consonância com o art. 1º, item 2, da Convenção n°. 169 da Organização Internacional do Trabalho-OIT da qual</p>	<p>O objeto de regularização fundiária são as terras “utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural” (art. 2º, §2º) e os critérios de territorialidade indicados pelos próprios beneficiários devem ser considerados no processo de demarcação da área ocupada (art. 2º, §3º). (BRASIL, Decreto n°. 4887/2003).</p> <p>Art. 17. A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de <u>título coletivo e pró-indiviso</u> às comunidades a que se refere o art. 2º, caput, com obrigatória inserção de cláusula de <u>inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade</u>.</p> <p>Parágrafo único. As comunidades serão representadas por suas associações legalmente constituídas (grifos nossos). (BRASIL, Decreto n°. 4887/2003).</p> <p>Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as</p>

15 Na época, a SEPPIR estava vinculada diretamente à Presidência da República, mas em 2015 passou a estar ligada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, que foi extinto no ano seguinte e a Secretaria transferida para o recém-criado Ministério da Justiça e da Cidadania.

	o Brasil é signatário (Decreto nº 5.051/2004), apresentando status constitucional.	terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse (Convenção nº. 169 da OIT, art. 14, item 2).
--	--	--

Fonte: elaborada pela própria autora, a partir dos documentos utilizados e referenciados no quadro.

Distinto do critério de marco temporal de ocupação da terra ou da necessidade de comprovação biológica, o atual critério de seleção do público-alvo é o de autodefinição. No entanto, a FCP deve emitir certificado que ateste o autorreconhecimento das comunidades para que tenham acesso às políticas voltadas para quilombolas (BRASIL, Portaria FCP nº. 98/2007). Esse órgão também fica responsável por articular ações de proteção, preservação e promoção do patrimônio cultural das comunidades quilombolas.

As cláusulas obrigatórias que devem constar nos títulos coletivos emitidos às comunidades quilombolas demonstra uma inovação no que concerne o direito de propriedade no país, pois a terra titulada deve ser de posse comunal, indivisível, inalienável, *ad perpetuam* e impenhorável, como meio de assegurar a perpetuidade da propriedade para gerações futuras e preservar o patrimônio histórico e cultural da nação. Na ocasião da concessão do título, as comunidades devem estar representadas por suas associações legalmente constituídas como quilombolas, o que não impede que o uso das terras se dê de forma comunal, seguindo regras internas do próprio grupo, respeitando suas tradições e os “limites de respeito” estabelecidos pelos próprios moradores nas áreas utilizadas individual ou coletivamente pelas famílias no território.

A Instrução Normativa INCRA nº. 57/2009 é a que atualmente estabelece os procedimentos administrativos a serem adotados pela autarquia. Anteriormente outras quatro Instruções Normativas também foram emitidas pelo Incra modificando os procedimentos de titulação de territórios quilombolas nos anos posteriores a publicação do Decreto nº. 4887/2003, a saber: IN nº. 16/2004; IN nº. 20/2005; IN nº. 49/2008; IN nº. 56/2009. Tais mudanças de normativas aprimoraram as etapas processuais de titulação, mas também as tornaram mais complexas e demoradas, como veremos mais adiante.

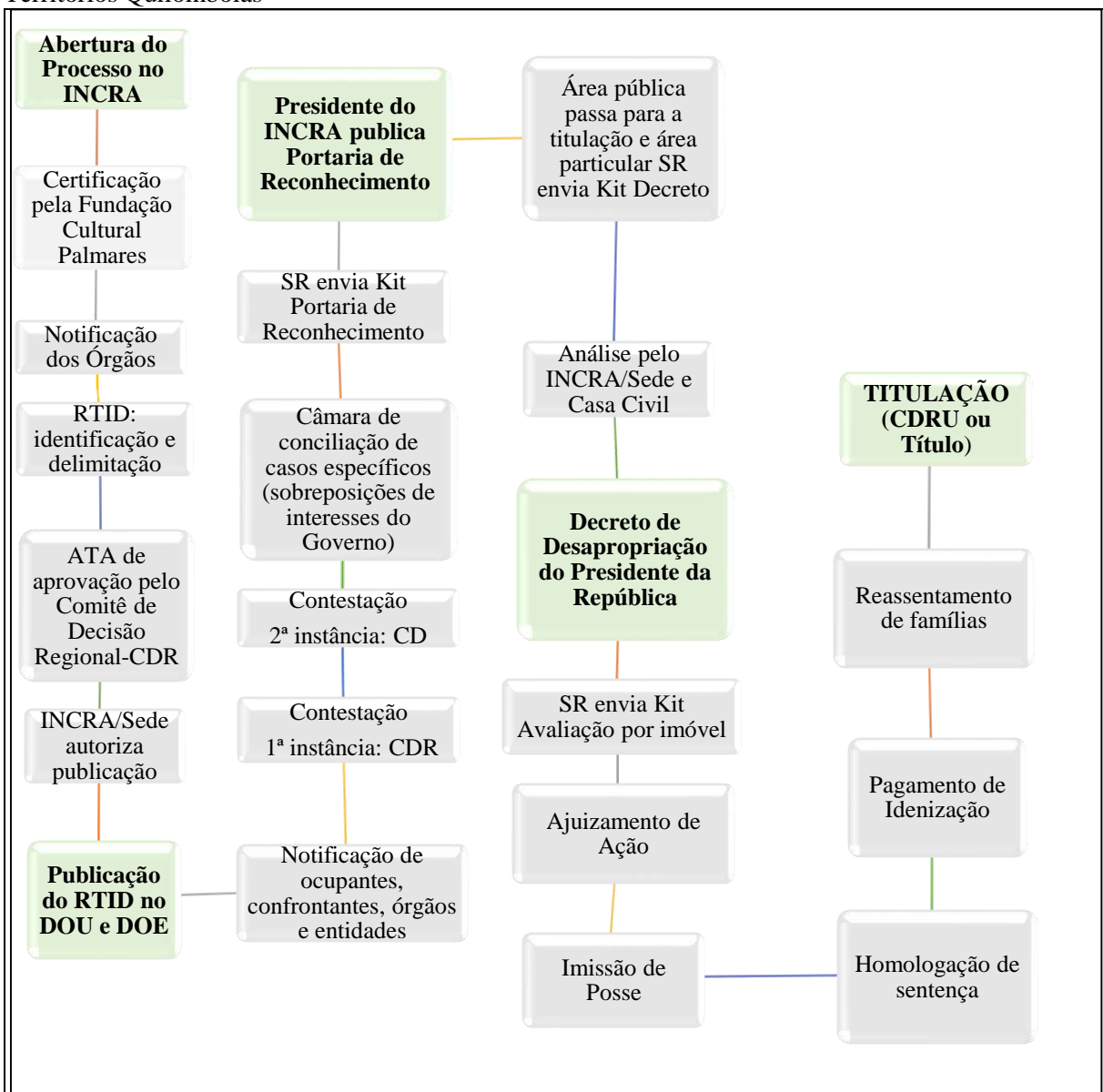
Em sua estrutura regimental, a temática quilombola é tratada pela Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas-DFQ, da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, e pelos Serviços de Regularização de Territórios Quilombolas das Superintendências Regionais. No âmbito federal, também cabe a Secretaria do Patrimônio da União-SPU titular terras quilombolas inseridas em áreas de sua competência.

Os processos são abertos pelas Superintendências do INCRA a pedido das comunidades

ou de ofício pelo órgão. O andamento do processo só pode ser dado se a comunidade tiver obtido Certidão Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos-CRQ junto à FCP e deverão cumprir as cinco etapas principais até a emissão dos títulos coletivos: elaboração de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação-RTID, publicação de RTID, Portaria de Reconhecimento, Decreto Desapropriação e Titulação.

No entanto, as referidas etapas envolvem diversos outros procedimentos administrativos para que sejam concluídas, como a necessidade de notificações prévias de órgãos e proprietários, estudos antropológicos, fundiários e agroambientais; emissão de pareceres da área técnica e jurídica do órgão, conforme fluxo processual ilustrado na figura 1 abaixo:

Figura 1- Fluxograma das etapas dos processos administrativos de regularização fundiária de Territórios Quilombolas



Fonte: elaborado pela própria autora, com base no Decreto Federal nº. 4887/2003 e Instrução Normativa

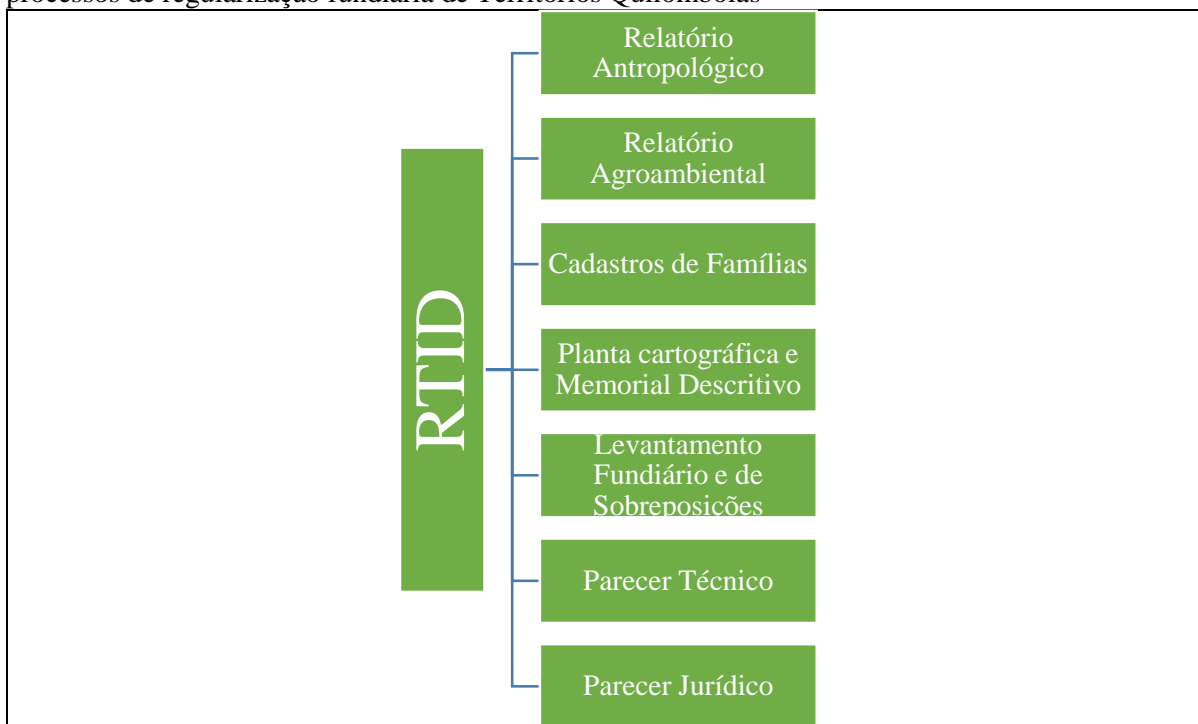
INCRA nº. 57/2009.

A certidão de autorreconhecimento emitida pela Fundação Cultural Palmares-FCP¹⁶ e inscrita em cadastro geral é exigida para que o INCRA possa dar andamento à regularização fundiária do território étnico. A aquisição das etapas do processo de titulação que se encontram na figura acima apontam para inúmeras etapas processuais, o que dificulta a previsão de finalização de um processo, já que apenas a “fase de contestação” estabelece prazos. Para melhor compreensão, explicamos a seguir as principais etapas no caminho até a titulação de um território quilombola:

a) Elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação-RTID: a Superintendência Regional do INCRA deve elaborar um Relatório Técnico de Identificação e Delimitação-RTID que tem por objetivo identificar e delimitar o território quilombola, a partir de vários estudos realizados por equipe interdisciplinar: o relatório antropológico, o relatório agroambiental, a descrição da situação fundiária, os mapas, o cadastro de famílias e pareceres conclusivos da área técnica e jurídica. O RTID é avaliado pelo Comitê de Decisão Regional-CDR do INCRA, órgão composto pelo Superintendente Regional, chefes de divisão e chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA-PFE/INCRA. O RTID pode ter seu estudo aprovado e liberado para publicidade ou pode ser rejeitado e encaminhado para revisões ou complementações técnicas. Na figura 2 abaixo, destacamos as peças técnicas que devem compor o referido documento:

¹⁶ De acordo com a FCP, este órgão certifica as comunidades quilombolas que assim se declaram, respeitando o direito à autodefinição preconizado na Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho-OIT. As visitas técnicas ocorrem apenas em casos excepcionais em que ocorrem dúvidas ou denúncias acerca da documentação exigida à comunidade. Essa informação está disponível na página da web: http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551 .

Figura 2-Peças técnicas que compõem o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação-RTID dos processos de regularização fundiária de Territórios Quilombolas



Fonte: elaborado pela própria autora, com base no Decreto Federal nº. 4887/2003 e Instrução Normativa INCRA nº. 57/2009.

b) Publicação do RTID e fase contestatória: o INCRA, após publicação do RTID, deverá notificar ocupantes e vizinhos do território que terão o prazo de 90 dias para contestar os estudos, que será julgada em primeira instância pelo CDR e em segunda instância pelo Conselho Diretor do INCRA-CD/INCRA composto por gestores da sede do órgão em Brasília-DF. A peça técnica também deverá ser encaminhada para a FCP, IPHAN, SPU, FUNAI, Conselho de Defesa Nacional, Serviço Florestal Brasileiro, IBAMA, Instituto Chico Mendes de Biodiversidade-ICMBIO e órgãos ambientais estaduais para que possam manifestar no prazo de 30 dias sobre alguma restrição na área.

Se houver discordância entre esses órgãos sobre o mérito da titulação, o processo será encaminhado para a Casa Civil, que coordenará os procedimentos para a resolução do caso. Se a discordância for acerca da legalidade e validade jurídica da titulação, quem coordenará os procedimentos tendo em vista resolver o caso é a Advocacia Geral da União-AGU. Se o território delimitado estiver em terras estaduais, o processo será encaminhado para o órgão estadual competente para que realize a titulação. No total, 13 estados brasileiros possuem legislação específica para a regularização dessas áreas, a saber: Piauí, Pará, Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso, Goiás, Espírito Santo, Sergipe, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Mas se incidir em ilhas, várzea ou praias, é a SPU que

deverá receber o processo e realizar a titulação.

c) Portaria de Reconhecimento: a fase de identificação do território é encerrada com a publicação de portaria do Presidente do INCRA, na qual reconhece os limites do quilombo. Isso se dá após a fase contestatória, pois até a publicação da portaria o tamanho da área identificada no RTID pode sofrer alteração caso as contestações de proprietários ou posseiros não quilombolas sejam acatadas pelo órgão.

d) Decreto de Desapropriação: as áreas do território que incidirem em imóveis privados (títulos ou posse) é necessária a publicação de Decreto Presidencial de Desapropriação por Interesse Social (Presidência da República). Os imóveis desapropriados deverão passar por procedimento de vistoria e avaliação conforme preço do mercado e o pagamento deverá ser realizado de forma prévia em dinheiro (diferente do que ocorre em assentamentos, cujo pagamento é feito através de títulos da Reforma Agrária a serem resgatado em até 10 anos), as benfeitorias devem ser indenizadas e os títulos viciados anulados. Os ocupantes do território que não fazem parte do grupo quilombola, mas que tenham o perfil da Reforma Agrária, deverão ser reassentados.

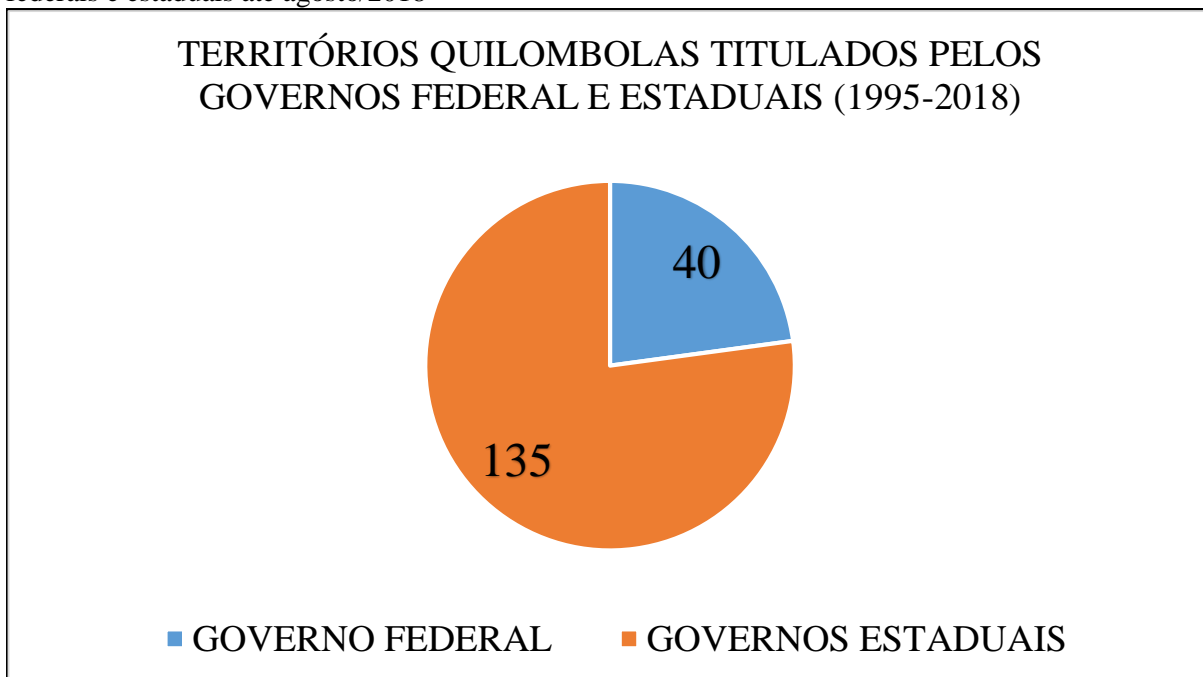
e) Titulação: Após a etapa de desapropriação e desintrusão da área, as terras quilombolas serão demarcadas fisicamente através de picadas e colocação de marcos pelo INCRA, definindo os limites definitivos do território. O título é emitido pelo Presidente do INCRA em nome da associação da comunidade e a terra não poderá ser dividida, vendida, loteada ou penhorada, o que em tese significa que os quilombolas poderão usufruir do território, mas a área titulada não retornará ao mercado de terras.

Como já vimos anteriormente, no Brasil existem 1696 territórios quilombolas com processo de regularização fundiária em andamento e 175 já foram tituladas (48 totalmente tituladas e 127 tituladas parcialmente¹⁷) em benefício de 258 comunidades quilombolas (CPISP, 2018)¹⁸. Na figura 3 abaixo, é possível observar que a maioria (77%) das terras tituladas são estaduais, as demais terras foram tituladas por órgãos federais:

¹⁷ A elaboração de normativos com previsão de possibilidade de emissão de títulos parciais em territórios parcialmente desintrusados permite que os quilombolas tenham acesso antecipado aos títulos de áreas do território delimitado que o processo de desapropriação, indenização de benfeitorias e reassentamento de famílias público da reforma agrária já tenha sido concluído, enquanto a área remanescente continua em processo.

¹⁸ Tratam-se de dados atualizados até a data da defesa desta dissertação, em 17/08/2018.

Figura 3- Territórios quilombolas titulados no Brasil classificados por competência de órgãos fundiários federais e estaduais até agosto/2018

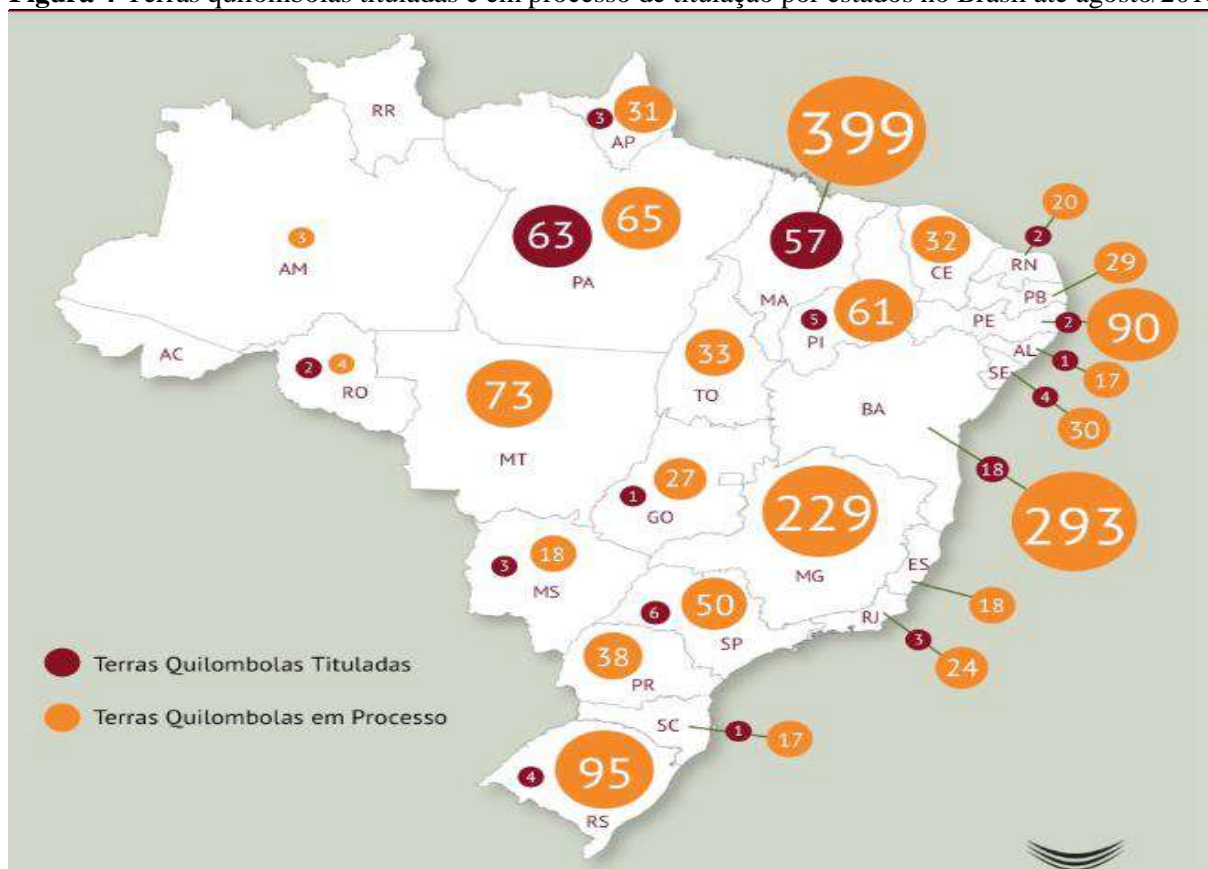


Fonte: Comissão Pró-Índio de São Paulo-CPISP, 2018. Disponível em: <http://cpisp.org.br/>

Dos 135 territórios titulados por órgãos fundiários estaduais, 24 foram parcialmente regularizados. Das terras tituladas pelo Governo Federal, a Fundação Cultural Palmares-FCP tituló três territórios, a Secretaria do Patrimônio da União-SPU tituló dois parcialmente e o INCRA tituló 35, sendo que 19 destes ocorreram parcialmente.

Os títulos emitidos em terras estaduais não precisam passar por todo os trâmites previstos no Decreto Federal nº. 4887/2003, o que pode tornar o processo de titulação mais célere. Após os estudos realizados pelo INCRA no âmbito do RTID identificar que as áreas são estaduais, esses processos são encaminhados para os órgãos competentes para que procedam com a titulação, o que explica o número maior de títulos emitidos nestas áreas. Também existem casos em que as titulações ocorrem em parceria (técnica e/ou financeira) entre órgãos estaduais e o INCRA.

No Brasil o maior número de processos abertos tendo em vista a regularização de terras de quilombos está no estado do Maranhão e a maioria das terras tituladas estão concentradas no estado do Pará. O Piauí está em 5º lugar no ranking dos estados que mais tituló esses territórios étnicos até a finalização desta pesquisa e 8º com maior demanda de processos abertos de comunidades quilombolas aguardando a titulação. O Nordeste é a região com a maior demanda processual dessas comunidades no INCRA, sendo o estado do Piauí o 4º com a maior demanda. O número de títulos e de processo em andamentos em 24 estados brasileiros, pode ser observado na figura 4 abaixo:

Figura 4-Terras quilombolas tituladas e em processo de titulação por estados no Brasil até agosto/2018

Fonte: Comissão Pró-Índio de São Paulo-CPISP, 2018. Disponível em: <http://cpisp.org.br/>.

A publicação do Decreto n.º. 4887/2003 e o lançamento do Programa Brasil Quilombola-PBQ em 2004, implicaram no crescimento da demanda por reconhecimento e titulação de territórios quilombolas no país. O quadro 5 abaixo apresenta os dados totais do conjunto de ações realizadas pelo INCRA, com base nas informações disponibilizadas pela autarquia:

Quadro 5-Conjunto de ações do INCRA no âmbito do Decreto n.º. 4887/2003 (2005-2017)

N.	Títulos expedidos em benefício de:	N.º. de territórios por fase do processo de titulação	N.º. Famílias Beneficiadas por fase do processo de titulação	Área trabalhada em hectares por fase do processo de titulação
1	RTID	259	31.453	2.294.410,2649
2	Portarias	141	12.864	439.592,7841
3	Decretos	82	10.171	583.721,0731
4	Títulos	116

Fonte: Elaborada pela própria autora, a partir de dados do INCRA-DFQ, atualizado em março/2018. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-andamentoprocessos-quilombolas_quadrogeral.pdf

De acordo com os dados acima, após a publicação do Decreto 4887/2003, no período de 2005 a 2017, 116 títulos foram emitidos total e parcialmente com a atuação do INCRA. Tais dados totalizam uma área de 2.532.431,2962/ha trabalhadas e 33.326 famílias beneficiadas, referindo-se ao conjunto de ações do INCRA e não a soma desses itens, já que estes se sobrepõem. No que se refere a identificação dos territórios, 259 RTIDs foram publicados, porém, 85% das terras de quilombolas que estão em processo de titulação ainda não possuem a referida peça técnica. Tal fato demonstra que muitas comunidades ainda estão com seus processos em fase inicial, já que ainda não têm suas terras delimitadas por estudos técnicos interdisciplinares exigidos pela legislação federal em vigor.

Ao analisar as primeiras tentativas de regulamentação da política avaliada, é possível perceber que o critério de autoatribuição e a ampliação conceitual do termo quilombo representaram importantes avanços da legislação brasileira que trata da regularização fundiária de quilombos. A identificação de comunidades quilombolas foi crescente desde a publicação do Decreto nº. 4887/2003 e o lançamento do Programa Brasil Quilombola-PBQ/2004. No início desse programa, 262 comunidades haviam sido certificadas pela FCP como quilombolas. Trata-se de documento distinto do título que deve ser conferido as terras que ocupam, mas é requisito essencial para o acesso às políticas públicas dirigidas a esses grupos étnicos. Atualmente, já são 3123 comunidades quilombolas reconhecidas pelo Governo Federal, como é possível observar na figura 5 abaixo:

Figura 5-Número de comunidades quilombolas com certidão de autorreconhecimento emitidas pela Fundação Cultural Palmares-FCP por ano no Brasil (2004-2018)



Fonte: Fundação Cultural Palmares-FCP. Disponível no sítio do governo federal: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/cea-sh-18-05-18.pdf>

Essas mudanças normativas trouxeram importante interpretação sobre o novo direito

relativo aos “remanescentes de quilombos”, mas também geraram contestações, em sua maioria externas, principalmente no que se refere à ressemantização do termo quilombo na atualidade, o critério de autodefinição e ao modo diferenciado que ocorre a titulação de suas terras. É que desde a sua origem, a nova legislação tem enfrentado fortes opositores no parlamento. O Partido Frente Liberal-PFL (atual Democratas-DEM) impetrou a Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI nº. 3239/2003 no mesmo ano da publicação do Decreto nº. 4887/2003, pretendendo sua anulação. O argumento utilizado foi a inconstitucionalidade na regulamentação direta de um preceito constitucional.

Outras reações ocorreram no Poder Legislativo, como a Proposta de Emenda à Constituição-PEC nº 215/2000, que quer transferir para o Congresso Nacional a competência de demarcações de terras indígenas e quilombolas; e a proposta do Decreto nº. 44/2007, feita por deputado do PMDB-SC, com o objetivo de sustar efeitos do atual decreto que trata das terras de quilombolas, anulando todas as titulações realizadas. A chamada bancada ruralista também instaurou a Comissão Parlamentar de Inquérito-CPI nº.16/2015 para investigar as ações da Fundação Nacional do Índio-FUNAI e do INCRA na demarcação de terras indígenas e de remanescentes de quilombos chegando a indiciar diversos profissionais que atuam nessas políticas, como procuradores da República, antropólogos, servidores públicos, indígenas e indigenistas.

O recuo formal da política quilombola ocorreu recentemente através de “canetadas”, efetivando retrocessos que já vinham sendo desenhados, em uma tentativa de se restaurar sua inviabilidade operacional. É que em menos de um mês do governo do até então interino Vice-presidente Michel Temer-PMDB, empossado em 12/05/2016, após afastamento da então Presidente Dilma Rousseff-PT, foram realizadas sucessivas mudanças que trouxeram mais incertezas para a política de titulação de terras de quilombolas. Observou-se a tentativa de retorno ao já superado entendimento que havia no Governo de Fernando Henrique Cardoso-FHC que impunha atribuições fundiárias estranhas ao papel que deve ser desempenhado pelo Ministério da Cultura.¹⁹ Na sequência, a competência é mantida no INCRA que passa a ser vinculado ao novo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário-MDSA²⁰ e, por fim, a

¹⁹ No mesmo dia de sua posse, Temer passou a competência da regularização fundiária dos territórios quilombolas para o novo Ministério da Educação e Cultura, através de Medida Provisória nº. 726, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, publicada em edição extra do Diário Oficial da União. Tal atribuição até então era do INCRA vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, agora extinto.

²⁰ Em 20/05/2016 a Medida Provisória nº. 726 foi retificada e a competência da identificação, reconhecimento, delimitação e demarcação das terras quilombolas é mantida no INCRA, ao passar a missão para o novo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

regularização de territórios quilombolas, reforma agrária e promoção do desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares passa a ser da Casa Civil, a qual atualmente está vinculado o INCRA²¹. Todas estas medidas foram posteriormente sancionadas por lei que promoveu reforma administrativa no Executivo Federal ainda no ano de 2016.

Se os processos de titulação de quilombos já vivenciavam entraves políticos e institucionais, o que reflete nas dificuldades enfrentadas pelas famílias quilombolas no campo decorrentes da ausência do título de suas terras, o sentimento de incerteza com o futuro da política quilombola tendeu a aumentar diante dessas constantes mudanças. É que elas ocorreram nesse período sem qualquer transparência ou discussões com o público-alvo, implementadores e sociedade civil, e representou ameaça a todo o processo de lutas políticas ocorrido em torno da temática.

A instalação de uma Comissão de Sindicância no INCRA em fevereiro de 2017, foi outro mecanismo de enfrentamento da política fundiária quilombola por grupos políticos contrários. Tratou-se de solicitação de parlamentares articulados em torno da Frente Parlamentar da Agropecuária, a partir de documento dirigido à autarquia pelo Presidente da CPI que investiga atuação do INCRA e FUNAI. O objetivo formal foi investigar atuação de servidores em procedimento administrativo de identificação e demarcação do Território Quilombola de Morro Alto, localizado nos Municípios de Osório e Maquiné, no Estado do Rio Grande do Sul. Notas e manifestações em apoio aos servidores do órgão e contra a instalação dessa sindicância no INCRA foram publicadas por renomadas instituições como a Associação Brasileira de Antropologia-ABA; Rede de Profissionais de Antropologia e Comitê de Inserção Profissional dos/as Antropólogos/as-APROA; Associação Nacional dos Servidores Públicos Federais Agrários-CNASI; e Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários-SindPFA. Após isso, a sindicância foi substituída por uma investigação interna.

No mesmo ano de 2017, a Casa Civil enviou ao Ministério Público Federal-MPF ofício indicando que os processos de titulação deveriam ser paralisados até que a anteriormente citada ADI nº. 3239/2003 fosse finalizada, utilizando como fundamento a necessidade de “segurança jurídica” para o desenvolvimento da política. No ano seguinte, o Supremo Tribunal Federal-STF julgou pela improcedência da ação e pela constitucionalidade do Decreto Presidencial nº. 4887/2003, afirmando também não ser aplicável a tese do marco temporal. Tal fato teve importante significado para todos os envolvidos nessa política pública, já que há 15 anos

²¹ A última medida até então adotada que promove mudanças nessa política ocorreu em 27/05/2016, por meio do Decreto 8.780/2016, transferindo para a Casa Civil a competência das ações executadas pelo INCRA e vinculando autarquia

comunidades quilombolas, movimentos sociais, gestores e técnicos aguardavam o julgamento desta ação que, se procedente, implicaria na anulação dos resultados até então alcançados e extinção da política atual.

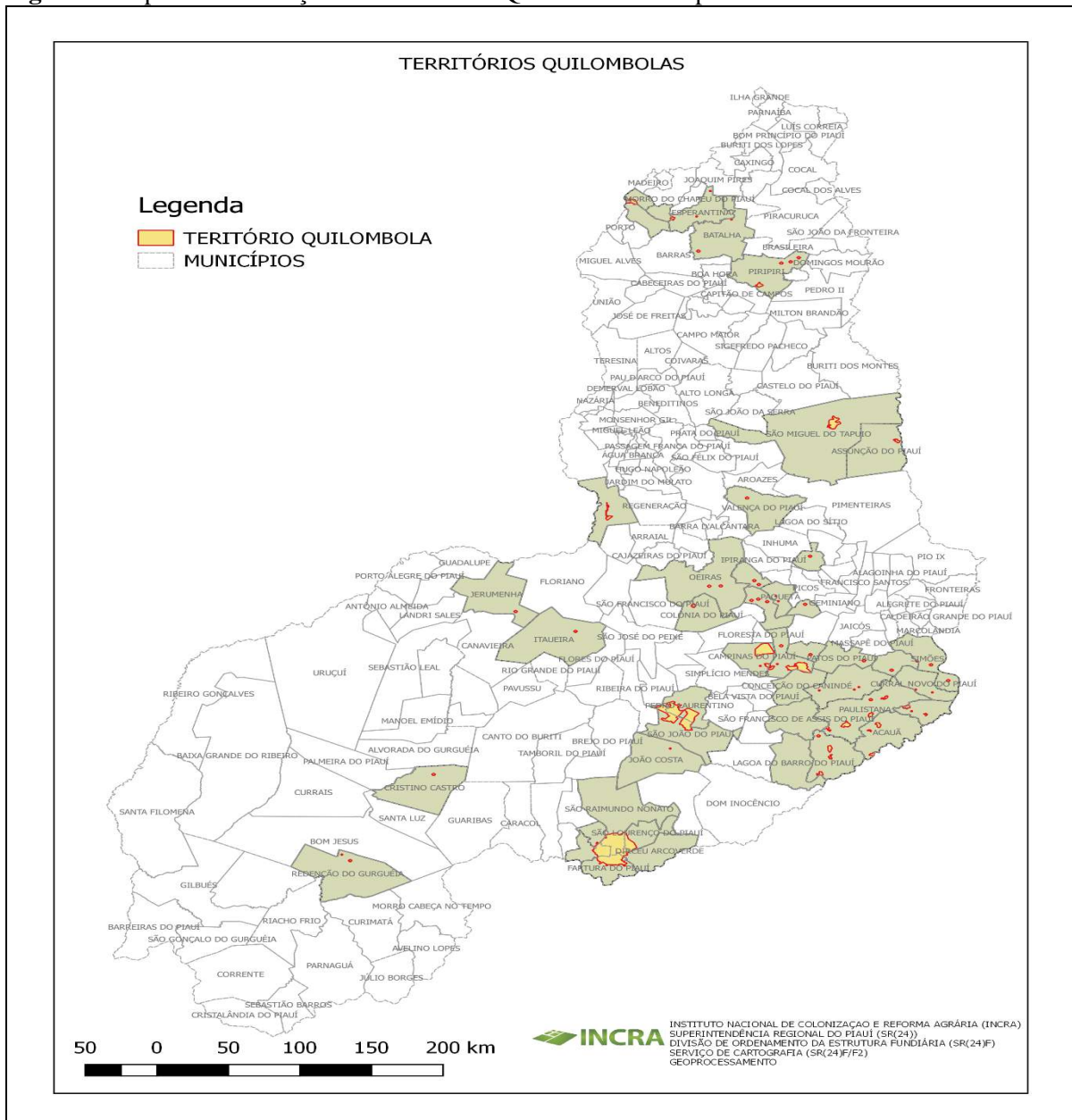
A partir da discussão apresentada neste capítulo, observamos que o problema da regularização de terras para quilombolas é envolvido por divergências entre partidos políticos acerca dos objetivos e metodologia de um programa federal nacional que requer a cooperação entre governos federal, estaduais e municipais para uma implementação adequada. Isto confirma o que Arretche (2001) aponta quando diz que os interesses e concepções envolvidos na execução da política variam e divergem conforme aumenta a sua complexidade e compromissos políticos, o que dificulta a concretização dos objetivos estabelecidos.

Como foi visto, os quilombolas já foram considerados pelo Estado Brasileiro criminosos e tiveram seu acesso à terra negado, e, após ausência secular da legislação brasileira, atualmente passaram a ser sujeitos de um novo direito. Da luta contra as condições de vida degradantes as quais foram submetidos no regime escravocrata, permanecem em busca dos direitos sociais ainda negados em seus territórios étnicos. A busca pela regularização fundiária de seus territórios, requereu, e ainda requer, “vigilância” às constantes ameaças de revogação da política pública formulada com base no Decreto nº. 4887/2003, que permitiu a implantação de uma política que incorporasse o fator étnico na questão agrária brasileira. No entanto, ainda é preciso considerar e avaliar outros elementos que têm dificultado a sua implementação.

3. TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS NO PIAUÍ

Neste capítulo realizamos uma reconstituição da trajetória da implementação da política de regularização fundiária de territórios quilombolas no estado do Piauí. Para tanto, apresentamos depoimentos dos próprios sujeitos que construíram e constroem esta história de luta e resistência na busca por reconhecimento e garantia de direitos constitucionais. A figura 6 abaixo, apresenta o mapa do estado do Piauí com a localização geográfica dos territórios quilombolas em processo no Inbra nos municípios, bem como a imagem dos que já possuem suas áreas identificadas titulados ou ainda em fases administrativas anteriores a titulação:

Figura 6-Mapa de Localização dos Territórios Quilombolas com processos abertos no INCRA/PI



Fonte: INCRA/Superintendência Regional do Piauí-SR(24)PI

No Piauí já foram reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares-FCP 84 comunidades que se autorreconhecem quilombolas, o que corresponde a 2,7% das comunidades certificadas no Brasil até o fim desta pesquisa. O Piauí, com 61 processos em andamento, é o quarto estado da região nordeste com maior demanda, o que representa 3,6% dos processos abertos no país. Outros cinco territórios quilombolas já foram titulados, 2,8% das titulações já ocorridas em todo o território brasileiro, mas ainda não tiveram seus títulos levados a registro em cartório em nome das respectivas Associações Quilombolas. Embora estas comunidades possam estarem situadas no meio urbano, as demandas até agora identificadas neste estado estão todas localizadas no meio rural. A maior parte concentra-se na região sudeste do estado, onde foram iniciadas as primeiras mobilizações das comunidades quilombolas.

No âmbito das ações de competência do INCRA, a regularização fundiária ocorre para três públicos distintos: agricultores em lotes de terras de assentamentos, posseiros em terras públicas da União e territórios quilombolas. Tratam-se de políticas de redistribuição de terras, podendo ser compreendidas como ações de Reforma Agrária.

3.1 A LUTA PELO RECONHECIMENTO

A partir do final da década de 1980, o movimento negro piauiense intensifica o debate sobre a temática quilombola por meio de entidades que pautavam a identidade e consciência negra, objetivando fortalecer a cultura de origem africana nas comunidades. Surgiram o Centro Afro-cultural Coisa de Nêgo, o Núcleo de Pesquisas sobre Africanidades e Afrodescendências-IFARADÁ/UFPI e o Movimento Negro Unificado-MNU. Paralelamente, a partir da articulação de moradores dessas comunidades ligados à Igreja Católica e aos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, surgem as mobilizações quilombolas no meio rural, desenvolvendo trabalhos de identificação de comunidades, impulsionando a organização desses grupos em torno da identidade quilombola e promovendo a discussão sobre os problemas sociais que os afetam.

José Andreilino, antigo morador da Comunidade Chupeiro, em Paulistana-PI, já falecido, é indicado por nossos interlocutores como a primeira pessoa a promover o debate diretamente nas comunidades dessa região do estado:

Andreilino é uma das grandes referências nossas, é uma das pessoas que primeiro intensificou essa discussão diretamente nas comunidades, é o cara. Ele foi uma das pessoas que primeiro despertou para essa questão entre os nossos mais velhos, então ele é um dos mais velhos que é a referência para nós nessa questão. (Interlocutor/a “F”, CECOQ/PI).

Ao retornar de um encontro das Comunidades Eclesiais de Base do Brasil-CEBs no estado do Rio Grande do Sul, na década de 1990, Andreilino passou a estimular membros do

Sindicato dos Trabalhadores Rurais-STTRs a organizar encontros para discutir a situação das comunidades negras do Piauí. O primeiro encontro foi realizado com o apoio da Paróquia da Igreja Católica do município. O evento contou com a participação de comunidades rurais de Paulistana: São Martins (à época chamada de Cariçó), Chupeiro e Barro Vermelho/Contente e do município vizinho Queimada Nova (Tapuio e Jacú).

Uma moradora da Comunidade Tapuio, no município Queimada Nova-PI e representante da Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Piauí-CECOQ/PI relata como ocorreram as primeiras mobilizações na região sudeste do estado:

(...) E aí lembro que a gente iniciou fazer mesmo o trabalho. Quando ele voltou desse encontro em 90, ele chamou eu, Osvaldina e Misturado e disse:

- ‘Olha, nós temos que criar o nosso mundo porque o mundo que nós estamos não é o nosso. Porque os outros é quem falam por a gente, é quem decidem por a gente, é quem pensa por a gente e nunca é o jeito da gente.
- E a gente dizia: ‘mas Andreilino de que forma?’.
- ‘Nós vamos organizar o nosso povo. Nós só vamos ser gente se nós mesmos assumirmos nós mesmos’.
- ‘Mas de que forma vamos fazer isso?’.
- ‘Não, vamos fazer um encontro nosso’.

No encontro foi essas 5 comunidades, porém um número razoável de pessoas e fomos tentar conhecer a nossa história que de fato a gente não conhecia. E aí veio uma pessoa de Salvador com o nome de Antônio e por ele ser o facilitador do encontro foi muito interessante porque além de motivar a gente para fazer um resgate da nossa história, ele falou da importância das religiões de matriz africana porque a sociedade tratava isso com ignorância e foi a partir daí que a gente tomou essa injeção de ânimo e de coragem para fazer essa discussão. E aí a gente passou a década de 90 todinho tentando... assim que podia fazia essa discussão. Iniciou a fazer a discussão aqui na comunidade, muito tímida a gente fazia essa discussão aqui na comunidade, mas como fazíamos o trabalho pastoral a gente tentava ligar, conectar uma coisa na outra. (Interlocutor/a “G”, CECOQ/PI).

A busca pelo reconhecimento da atual situação dos descendentes de quilombolas no Piauí e a luta por direitos garantidos formalmente na última Constituição à população negra no Brasil aproximou pessoas ligadas aos movimentos religiosos e sindicais no meio rural às entidades anteriormente citadas do movimento negro em Teresina. Essa interação estimulou a ampliação das discussões para comunidades de outras regiões desse estado, como explica a mesma interlocutora:

Aí por meados de 97, 98, aí o pessoal do... eu acho que era o IFARADÁ na época foram uns jovens que vieram fazer um trabalho de pesquisa aqui em Tapuio que foi o Stânio Vieira e Cláudio Melo e nesse vai e vem a gente acabou conhecendo o Ruimar também. E aí nesse estudo que eles vieram fazer também reforçaram essa discussão antiga que a gente fazia aqui, foi tanto que a gente foi tomando fôlego e ampliando a discussão. Como aqui no município de Queimada Nova tinham várias comunidades de população específica negra

a gente começou a ampliar, sair da comunidade do Tapuio e começar a ampliar a discussão. (Interlocutor/a “G”, CECOQ/PI).

O morador da Comunidade Saco/Curtume, no município de São João do Piauí, que ingressou no movimento sindical no começo da década de 1990, conta como foi sua experiência no início da organização da CECOQ. Conforme o relato abaixo, foi a partir de uma palestra sobre a trajetória da luta do povo do campo, em 1995, dirigida aos aposentados no STTR de Queimada Nova, que nosso interlocutor se aproximou de outras pessoas que também começavam a discutir a questão quilombola na região:

Como eu ia dizer a importância da luta dos trabalhadores rurais do campo a partir de um sindicato sem poder contar uma trajetória muito importante do movimento sindical? Então, eu preferi contar a trajetória da luta do povo do campo e aí não só pegar a questão do sindicato, pegar a dos quilombos. Eu sempre pegava as dos quilombos, cada vez que eu ia discutir a trajetória do povo que mora no campo, dos trabalhadores rurais. Eu sempre começava dos quilombos. Os quilombos como a primeira forma de resistência, aí vem para as ligas camponesas, aí sindicato, MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra), CUT (Central Única dos Trabalhadores), e aí eu já fazia esse trabalho em Francinópolis, eu comecei falando dos quilombos. Quando terminei, em 95, a Osvaldina, a gente nunca tinha se visto, eu conhecia a Rosalina, mas nunca tinha visto a Osvaldina, aliás foi a Rosalina que me convidou. Quando eu terminei essa fala, Osvaldina me procurou para escrever tudo que eu falei sobre o quilombo e eu perguntei porque ela queria que eu escrevesse sobre o quilombo e ela disse que no dia 20 de novembro de 1995 tinha um encontro em Paulistana onde o povo quilombola ia se reunir para festejar o tricentenário de Zumbi dos Palmares. E aí ela disse que não tinha livro para tratar disso, não tinha nenhum assessor e aquilo que eu falei servia. E aí o que é que eu combinei com ela? ‘Se eu escrever serve? Em vez de escrever eu venho para a reunião do dia 20’. Aí isso, no dia 20 de novembro de 95, na minha compreensão foi o primeiro encontro que a gente pode dizer de encontro ‘interquilombola’ do estado do Piauí, foi o primeiro momento em que várias comunidades participaram. (...) E a partir daí a gente começou a fazer uma articulação em nível de estado de forma combinada, então a CECOQ surge aí. (Interlocutor/a “F”, CECOQ/PI).

O primeiro “Encontro Nacional das Comunidades Negras Rurais” ocorreu em Brasília, no dia 20 de novembro de 1995, no tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares. Quilombolas da Comunidade Tapuio participaram representando o estado do Piauí. Logo em seguida, em maio de 1996, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas-CONAQ foi fundada em Bom Jesus da Lapa-BA.

Outros encontros regionais ocorreram após isso, coordenações quilombolas também foram criadas nos estados e, assim, diálogos e articulações foram ampliados envolvendo número maior de comunidades, como descreve nossa interlocutora:

(...) E isso tudo fazendo com a cara e a coragem. Os encontros que a gente

fazia a alimentação era partilhada, um levava um pouquinho de arroz, outro levava um pouquinho de feijão, um pouquinho de farinha e lá a gente fazia a alimentação dos nossos encontros. (...) quando a gente voltou do encontro de 98 de João Pessoa a gente voltou com esse compromisso de fazer uma articulação maior, aí a gente já conseguiu fazer uma articulação com o Mimbó que fica lá no município de Amarante. E aí a gente já saiu daqui da região de Paulistana, aí a gente foi pra Mimbó, Paquetá do Piauí, que eram as que a gente conseguia chegar mais com facilidade no debate, Canabrava dos Amaros. Então para o segundo Encontro Nacional em 2000, que foi em Salvador, a gente já foi com a delegação de 13 quilombolas do Piauí, das comunidades do Mimbó, Custaneira, Canabrava, Tapuio, Sumidouro e Angical, em Paulistana. Foram essas 6 comunidades que participaram do segundo encontro nacional. E de lá que foi quando a gente começou a fazer a discussão do Decreto para regulamentar o artigo 68. Então de lá a gente já voltou com o compromisso de ampliar essa coordenação aqui no estado, deixar de ser apenas 3 pessoas para facilitar a discussão. Não foi fácil, como não está sendo fácil até os dias de hoje pelo simples entrave, a questão mesmo de condições, a questão financeira que trava mesmo a luta porque as comunidades são muito distantes. (...) em 2000, com o resultado do segundo encontro nacional a gente ampliou a coordenação, ou seja, veio mais integrantes para a coordenação que aí é quando entra Naldo, Inácio. E aí em março de 2003 é que a gente amplia ela de uma forma estadual porque a gente foi lá para a região Norte também. (Interlocutor/a “G”, CECOQ/PI).

No mesmo ano em que o atual Decreto nº.4887/2003 que regulamenta a política de titulação de territórios quilombolas viria a ser publicado, a CECOQ/PI participou de evento organizado pelo Governo do Estado do Piauí. Na ocasião, ocorreu o primeiro diálogo entre movimento social quilombola e instituições do Estado sobre a situação local dessas comunidades:

Então, a gente foi para o encontro e como a gente não tinha outra forma de se reunir a gente foi e aceitou o convite e fomos. Só que quando a gente chegou lá no encontro foi que a gente teve coragem de dizer ‘nós não somos apenas o público do encontro. Nós somos parte do encontro. Nós não queremos aqui ser apenas número para sair na televisão, essas coisas, nós já cansamos de ser número. Agora nós queremos ser protagonistas. Agora é nós’. (...) Enfim, e a gente ampliou a coordenação, veio o Cláudio lá de Olho D’água dos Pretos, seu Miguel lá de Macacos, Bispo da região de São João, Cláudio lá de São Raimundo Nonato. Então nesse encontro a gente disse, ‘a coordenação do Piauí é esse povo aqui, qualquer ação a ser trabalhada nas comunidades quilombolas passa pela coordenação, qualquer informação que queira buscar na coordenação, nada mais de ficar pegando pretinho daqui pretinho dali dacolá para sair na foto não, nós não queremos sair na foto de qualquer jeito. Nós queremos fazer pose para sair na foto e isso quem sabe fazer é nós não é os outros não’. (Interlocutor/a “G”, CECOQ/PI).

Nas primeiras discussões do movimento quilombola nas comunidades, o enfoque era o processo de autorreconhecimento, bem como a identificação das principais demandas desses grupos no estado. Ao questionar a mesma interlocutora acerca das dificuldades enfrentadas pelas comunidades, ela aponta que estas que iam desde falta de políticas públicas básicas (saúde,

estrada, água, moradia, educação, energia elétrica) ao não acesso à terra, como podemos observar abaixo:

Era e continua sendo no dia de hoje porque ainda não foram atendidas, mas o primeiro momento como demanda mesmo era esse processo do autorreconhecimento. E como políticas públicas eram todas desde a saúde a estrada. Não tinha comunidade quilombola quando iniciou o trabalho que a gente não tinha acesso a transporte, ou seja, tinha comunidade que as pessoas nunca tinham visto um carro passar, chegar lá. Então o primeiro, como reivindicação como políticas públicas era estrada, água. Porque o maior número de comunidades quilombolas estão todas localizadas na região do semiárido, na região Norte tem comunidades quilombolas, mas não o total que tem, a concentração que tem dessa região cá de cima. A questão da assistência à saúde porque era e ainda continua sendo muito pouco essa assistência, a questão da educação, escola, a moradia, nós tínhamos e ainda tem ainda, muitas comunidades quilombolas que as residências são muito precárias, em algumas comunidades nem tanto, mas tem outras que são muito precárias. A questão da energia elétrica porque todo o ano as comunidades eram enganadas pelos politiqueros que queriam catar votos, vinha, prometiam, enfim, as comunidades se empolgavam, votavam e desapareciam e quando era na época da outra eleição de mentir novamente e vinham. Então tiravam muito proveito desse sonho, desse desejo das comunidades. Então essa era uma outra demanda e a outra que até hoje em dia é a questão mesmo da garantia da terra até os dias de hoje e pouco foi resolvido. (Interlocutor/a “G”, CECOQ/PI).

Figura 7-Comunidade Quilombola Sumidouro, Queimada Nova (PI), demanda sistema de distribuição de água no semiárido



Fonte: própria autora.

Figura 8-Comunidade Quilombola Tapuio, Queimada Nova (PI), em trabalho de mutirão para organização dos Festejo de Todos os Santos, é abastecida por carro-pipa nos períodos mais secos



Fonte: própria autora.

A consolidação do Movimento Quilombola proporcionou maior destaque às comunidades quilombolas piauienses. Houve ampliação do debate acerca das políticas públicas demandadas por essa população pela garantia de direitos sociais, reconhecimento de suas identidades, cultura e territorialidade através da regularização fundiária das terras por elas ocupadas. No Piauí, não ocorreram titulações ou mesmo formalização de demandas através das primeiras regulamentações, entre os anos de 1995 até 2003, já abordadas no capítulo anterior. Mas houve algumas experiências pioneiras no tratamento das demandas das Comunidades Quilombolas Mimbó, no município de Amarante e Macacos, no município de São Miguel do Tapuio.

A primeira experiência no Piauí anterior a publicação do Decreto nº. 4887/2003 ocorreu com a Comunidade Quilombola Mimbó. Para ter acesso à terra, a comunidade requereu junto ao INCRA a criação de assentamento no ano de 1998. Nesse período, ainda estava em vigor a portaria que atribuía inicialmente à autarquia a competência para titular áreas ocupadas por quilombolas. A desapropriação dessa área para fins de reforma agrária foi decretada em 21/07/2000 e no ano seguinte, pela primeira vez, o INCRA/PI cria um Projeto de Assentamento Quilombola, no período em que a competência para titulação de quilombos já tinha sido transferida para a FCP.

A respeito desse caso, o representante da CECOQ/PI explica que, nesse momento, a garantia da posse e da infraestrutura foi o que motivou a decisão do grupo em optar pelo Programa Nacional de Reforma Agrária-PNRA:

Pesquisadora: aqui no Piauí aconteceu alguma coisa no âmbito da Fundação Palmares?

Interlocutor/a “F”, CECOQ/PI: nada, nada, o que veio acontecer foi isso. Como eu sabia pela Fundação Palmares não ia regularizar eu pessoalmente levantei uma questão para as comunidades e muitas comunidades aceitaram, por exemplo, Mimbó, o que é que nós avaliávamos? Que se Mimbó fosse esperar pela Fundação Cultural Palmares nunca iam regularizar as terras deles, isso nós conversamos com Mimbó, que Mimbó podia regularizar pela Reforma Agrária porque regularizando pela Reforma Agrária tanto tinha a garantia da posse da terra quanto tinha a garantia da infraestrutura que a Reforma Agrária tinha. Então Mimbó foi regularizado pela Reforma Agrária em 97, 98, assim, começou em 97 e aí se estendeu, mas assim, 97, 98, antes do Decreto 4887. Mimbó acontece no Decreto de Fernando Henrique Cardoso, mas não pela Fundação Palmares, via INCRA, porque foi uma estratégia da comunidade.

Em outro caso, a Comunidade Macacos, localizada no município de São Miguel do Tapuio, que é constituída formalmente como Associação da Comunidade Quilombola Rural dos Macacos desde 1999, solicitou ao INCRA, ainda em 2002, a desapropriação do imóvel “Macacos” encravado na “Data Vitória” para a criação de um Projeto de Assentamento de 27 famílias. O pedido que foi formalizado através da Federação dos Trabalhadores Rurais de São Miguel do Tapuio-FETAG e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Miguel do Tapuio-STTR foi negado em virtude da nulidade do registro em cartório do referido imóvel rural em processo de desapropriação:

Macacos disputou primeiro de todas as maneiras pela Lei da Reforma Agrária, mas não conseguiu pela Lei da Reforma Agrária. Esse é um detalhe muito importante: ele lutou pela Lei da Reforma Agrária, como não conseguiu pela Lei da Reforma Agrária, mesmo enquanto quilombola, como não conseguia porque as terras eram poucas, devolutas no estado do Piauí, aí Macacos disputou... quando aconteceu o Decreto, Macacos decidiu disputar pelo Decreto 4887, mas só depois que apareceu o Decreto que Macacos disputou. Então o Decreto 4887 é que intensifica a disputa pela demarcação de terras via quilombo na Legislação Quilombola do Piauí. Em alguns estados também se fazia diferente. No Maranhão nós temos o Quilombo de Frechal que foi praticamente pela Lei da Reforma Agrária, porque lá é Reserva Extrativista. Então, enquanto foi a Palmares nós não conseguimos avançar em nada. Então nós temos alguma experiência antes do Decreto 4887, ou seja, na década de 90 até 2002 a gente consegue regularizar por outros caminhos, a tentativa, as terras que começaram no Brasil pelo decreto de Fernando Henrique Cardoso, pela Fundação Cultural Palmares não avançaram, não tinha como. Então o que a gente tem hoje de pequenos avanços é esse Decreto. (Interlocutor/a “F”, CECOQ/PI).

No âmbito das ações do Programa Brasil Quilombola-PBQ, lançado em 12/03/2004, a Comunidade Macacos requereu junto ao INCRA, em 2005, a regularização fundiária de seu território. Nesse mesmo ano, o Estado, por meio da FCP, reconheceu formalmente a Comunidade Macacos como quilombola emitindo sua certidão de autorreconhecimento. Um funcionário do INCRA/PI que desenvolveu trabalho na referida comunidade, explica as dificuldades que envolveram as tentativas de titulação das terras do grupo que até hoje permanece sem título:

Tem um mapa dentro do processo de Macacos, que no mapa elaborado em 1985 está escrito Comunidade Macacos. Antecede o marco legal da sua pesquisa. Então, como nome de 1985 já denomina o nome como Comunidade Quilombola de Macacos, eu não quero imaginar que isso tenha sido invenção apenas do agrimensor. Porque eles estão lá e se reconhecem como negros bem antes disso. Era um mapa cartográfico e lá onde é para ter o nome do proprietário, tem o nome “Propriedade Quilombola Macacos”. Eles ficaram meio que um jogo INTERPI e INCRA, como lá tinha área do estado, eles ficaram 30 dias ocupando o INTERPI. Eles já sabiam que tinha terra do estado. Na época, o estado até expediu uma carta de anuência para eles terem acesso a crédito de fomento no banco como área do estado. Então o estado sabia que era deles, o que o INCRA faz foi elucidar, é que lá está dentro de uma ‘Data de Terra’ em que o processo iniciou a demarcação e não terminou a parte jurídica da demarcação da data de terra e essa é uma pendência que tem a ver com o Governo do Estado. Dentro do INCRA, e no serviço quilombola, por exemplo, nós vamos ter uma fala aí que vai dizer que o pessoal não era quilombola e depois passou a ser quilombola. (Interlocutor/a “J”, INCRA/PI).

Na fala do interlocutor acima, é possível observar que o jogo entre instituições e o racismo institucional no tratamento da demanda de determinado grupo. Isso confirma o que Arretche (2001) destaca acerca da proximidade entre intenções do formulador e ações do implementador como fator que depende do grau de adesão obtida dos implementadores no que concerne a concepção, objetivos e metodologia do programa. O questionamento institucional quanto à identidade de uma comunidade enquanto quilombola e a desconsideração do fator étnico na regularização fundiária demonstra a não aceitação por parte de técnicos e/ou gestores acerca dos critérios adotados pelo programa, como o da autodefinição, como destaca o mesmo entrevistado:

Pesquisadora: Existe essa fala no âmbito da atuação da política nesse período?

Interlocutor/a “J”, INCRA/PI: Sim. Comunidade que não era quilombola e que agora quer ser quilombola. Em 1985 aparece uma definição deles como quilombola, nem a Constituição tinha sido compilada com o requisito da regularização e comunidade quilombola. Depois de 1988 a quem eles iam

dizer que eram quilombolas para titular a terra? Ficou um vazio...não tinha para quem dizer que eram quilombolas, mas eles são quilombolas, são agricultores familiares, trabalhadores rurais, lavradores. Todas essas designações eles têm identidades com elas. Eles não tinham a quem dizer que eram quilombolas, eles só tinham a alternativa um que é de requerer a terra através da Política de Reforma Agrária e foi isso que eles fizeram. O INCRA não sabia nada de quilombos, não tinha essa atribuição de trabalhar com quilombos e ninguém tinha essa atribuição explicitada daquilo que está na Constituição. Quando o Governo Federal explicita quem é que pode ser quilombola é no Decreto 3912 que a comunidade tinha que provar que estava lá desde 1888. A Comunidade de Macacos não estava lá em 1888, eles vieram de uma diáspora, de vários lugares, então não tinha como fazer essa defesa de Comunidade Quilombola porque eles não estavam lá em 1888. Aí o Decreto 3912 não tinha o lugar para Comunidade de Macacos. Em 2003, quando o decreto 4887 é inaugurado e revoga o 3912, aí é que aparece a primeira vez a condição para Comunidade de Macacos reivindicar e foi isso que eles fizeram. Vinha com o processo de desapropriação, porque o Estado não estava apto a respondê-los pela política de regularização de quilombolas...desde 1988 que já estava na Constituição Federal. Aí em 2003 aparece que agora eles querem ser quilombolas já que a política é para quilombola, agora eles querem ser quilombola. Aí aparece uma manifestação de preconceito para o movimento quilombola. Eu ouvi isso aqui dentro do INCRA: ‘Porque que agora eles querem ser quilombolas?’ Esse tipo de pergunta é o processo histórico que responde. Em que condição anterior eles poderiam requerer a regularização de quilombo? 2003, aí eles podiam requerer.

Assim, constatamos que as primeiras experiências de comunidades quilombolas que formalizaram suas demandas no âmbito federal e estadual por terras no Piauí ocorreram através da reforma agrária, já que as terras requeridas estão em propriedade de terceiros que não são quilombolas. As primeiras tentativas de regulamentação do artigo 68 do ADCT da CF/1988 não foram implementadas no estado. Assim, como veremos no próximo subitem, foi a partir da publicação do Decreto nº. 4887/2003 e da Lei Estadual nº. 5.595/2006 que cresceu a qualificação e formalização das demandas por títulos de territórios étnicos.

3.2 A BUSCA PELA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A política de regularização fundiária de territórios quilombolas no Piauí apenas começou a ser implementada com a estrutura criada na Superintendência Regional do INCRA, após a publicação do Decreto nº. 4887/2003 e o lançamento do Programa Brasil Quilombola/2004. Os primeiros processos de titulação abertos no INCRA se deram a partir de um trabalho de mobilização dos movimentos sociais negro e quilombola em comunidades rurais e a qualificação dessa demanda inicial ocorreu no âmbito da política pública de Assistência Técnica e Extensão Rural-ATER.

A partir de 2003, se intensificam as cobranças do movimento quilombola por uma atuação do Governo do Estado no reconhecimento das comunidades negras rurais do Piauí e

implementação de políticas públicas básicas e específicas. No intuito de absorver essa demanda, o Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural-EMATER/PI desenvolveu projeto de assistência técnica voltado para 20 comunidades rurais. Desse total, 16 eram quilombolas. O referido projeto foi financiado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação-FAO com o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar-MESA.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA inaugura diretrizes nacionais para uma metodologia de assistência técnica que considera o conhecimento e a identidade dos povos do campo. Nesse contexto, o então coordenador do projeto “ATER no Quilombo” e também implementador da política de regularização fundiária de territórios quilombolas no INCRA, relata como foi construído e implementado a experiência de assistência técnica com a participação do Movimento Negro e Quilombola do Piauí e dos órgãos fundiários federal e estadual INCRA e INTERPI:

Nós não tínhamos nenhuma dúvida de que essa política tinha que acontecer, fazer acontecer muita coisa da política que estava prevista para comunidade quilombola, inclusive colaborando com o INCRA nos trabalhos para ajudar na regularização do território. E a nível nacional, nós tínhamos um elemento também de governo que a conectava com o estado que era a criação de um Ministério como coordenador da Política do Desenvolvimento Agrário, trazendo uma lógica de agricultura familiar e dos povos tradicionais e trazendo uma perspectiva epistemológica que rompia com a política autoritária das políticas de assistência técnica até então. (Interlocutor/a “J”, INCRA/PI).

O marco desse projeto foi o “Seminário Estadual de Comunidades Quilombolas no Piauí e técnicos do EMATER”, em 2003. A discussão da metodologia de implementação foi um dos objetivos do evento. De acordo com a representante da CECOQ/PI, foram organizadas equipes compostas por técnicos do referido órgão e educadores populares dos movimentos negro e quilombola:

Interlocutor/a “G”, CECOQ/PI: (...) em abril a gente foi chamado pela EMATER para uma discussão, para apresentar para a gente uma proposta de projeto e aí a gente disse, a gente vamos, aí sentamos numa roda de conversa e disse ‘é um projeto interessante, agora nós não queremos ser o público do projeto. Nós queremos ser parte do projeto. Se a gente for parte do projeto podemos fechar parceria, agora se for para nós ser só público não tem projeto para nós não, que foi o projeto do ATER no quilombo’. A gente intitulou como projeto ATER no quilombo.

Pesquisadora: foi o primeiro projeto voltado para quilombos aqui no Piauí?

Interlocutor/a “G”, CECOQ/PI: foi, aqui no Piauí foi o primeiro. E aí eles perguntaram, ‘mas de que forma vocês estão dizendo que querem ser parte?’. ‘Não, porque assim, é um projeto que vai ser executado por um órgão do

governo, é um projeto de assistência técnica que os técnicos tiveram a capacidade de adquirir os conhecimentos técnicos, mas nós não queremos que eles venham impor o conhecimento deles, a gente quer que eles vão para lá construir o conhecimento junto com a gente, junto com a comunidade. Para isso a gente quer dizer pra Emater que há uma necessidade de fazer um nivelamento para haver esse entendimento. Aí a Emater aceitou a proposta e organizou o seminário de nivelamento para poder fazer a execução do projeto. Nós fomos. Os facilitadores do nivelamento erámos nós. Foi uma reação tamanha que você não tem nem como medir o tamanho daquela reação que técnico gritava: ‘olha, eu estou há mais de 30 anos de técnico e eu tenho que vir aqui para receber orientação de quem não estudou?’. Aí assim, eu tive que ser um pouco grossa, a coordenação tinha delegado eu pra fazer isso e aí eu tive que ser um pouco assim, mais dura de dizer: ‘é verdade, eu não tenho o ensino médio completo, eu não nego pra vocês. Agora, é verdade que eu tenho um conhecimento que vocês não têm. E quero dizer pra vocês, eu vim aqui pra construir juntos. (...) então, qual foi o objetivo da gente em fazer essa proposta para o Emater? Porque precisava fazer um trabalho de sensibilização desse público para aceitar a mensagem, ou seja, para receber a mensagem que ia chegar porque era uma mensagem que eles não estavam acostumados a escutar. E aí o primeiro passo para trabalhar lá no quilombo, fazer um trabalho de mobilização e sensibilização. Quem vai fazer esse trabalho? Somente a coordenação, nada de técnico pelo meio. Então a gente foi nas comunidades e quem estava indo erámos nós que somos iguais a quem estava lá. Então a gente fez todo trabalho de mobilização, sensibilização, era como se estivesse preparando o roçado para lançar a semente, aí a gente foi e na descida, quem descia? Dois técnicos e um educador popular ou um técnico e um educador popular. No primeiro momento, como tinha pessoas suficientes, sempre iam dois técnicos e um educador popular.

Nesse trabalho interinstitucional, o EMATER coordenou o projeto com a FAO e o MDA com o objetivo de desenvolver mobilização, sensibilização e discussão da identidade étnico-racial quilombola nas comunidades. Foram elaborados diagnósticos sócio históricos e planos de desenvolvimento que passaram a servir de “peças técnicas” nos processos abertos no INCRA para regularização fundiária dos territórios identificados desses grupos. O coordenador do projeto à época, reforça o que anteriormente já havia sido destacado por outra entrevistada sobre a falta de acesso desses grupos étnicos a políticas públicas básicas como estrada, água e energia elétrica:

Interlocutor/a “J”, INCRA/PI: E dentro do convênio EMATER/MDA nós tínhamos uma meta específica para atender comunidades quilombolas que também nós demos o nome de projeto ‘ATER no Quilombo’. Esse nome tinha duplo sentido. Era para dizer que a política pública estava chegando até em quilombos, lugar onde essas estruturas nunca tinham passado. Nessas comunidades a única instituição que eles davam notícia de ter passado era a prefeitura e a maioria das vezes para fazer politicagem em época de campanha. A própria EMATER não tinha andado nesses lugares e nos lugares que já tinha andado não tinha percebido naquela comunidade condição de quilombola. No caso, a ideia era dizer que o EMATER está indo agora até em comunidade quilombola, no sentido que essa política pública nunca chegou em quilombos. A comunidade também tinha essa leitura: ‘os órgãos federais, estaduais nunca

vieram aqui’. Agora no novo cenário, com o novo governo, a mudança de orientação política, a ideia é: ‘agora eles estão vindo até aqui’.

Pesquisadora: Nunca essas famílias tinham recebido outro tipo de assistência técnica, mesmo que não fosse direcionado para as comunidades quilombolas?

Interlocutor/a “J”, INCRA/PI: Alguns lugares, como na Custaneira, a primeira viagem da equipe eles chegaram até a sede levando suas malas na cabeça porque o carro não tinha como chegar no ponto em que eles iam se instalar para desenvolver as oficinas, ou seja, a política de construção de estrada não tinha chegado lá. Isso foi em 2004, 2005. A Custaneira teve energia e estrada em 2010, ou seja, a presença do Estado lá em algumas áreas de política nunca tinha passado. A Custaneira tem um núcleo que foi construído um poço no final de 2015, aí está abastecendo água agora. Anteriormente eles consumiam água de cacimba e olho d’água e nesse período mais crítico da água o carro pipa ia até lá. Mas no início do Projeto ATER no Quilombo, era majoritário que essas comunidades não tinham presença nenhuma do Estado, alguns lugares não tinham escola, não estudavam, em outras ficavam muito distante o acesso.

Na estratégia de atuação conjunta na implementação das políticas de assistência técnica e regularização fundiária nas mesmas comunidades do Piauí contempladas pelo projeto “ATER no Quilombo”, EMATER e INCRA instalaram escritórios nos municípios de Picos e Paulistana, região do semiárido no sudeste do estado. O INTERPI colaborou com a disponibilização de servidores para atuar na regularização fundiária de quilombos, coordenada e executada pelo INCRA. Para além dos já citados diagnósticos sócio históricos, foram elaborados mapas cartográficos e análises jurídica da situação fundiária dos territórios identificados pelos órgãos fundiários, como explica o funcionário da autarquia:

Pesquisadora: Vocês já trabalhavam com o que dizia o decreto, com a caracterização histórica e identificação da área?

Interlocutor/a “J”, INCRA/PI: Sim. Inclusive, a partir de 2004, quando foi lançado o Programa Brasil Quilombola, era um documento estudado nas oficinas de preparação das equipes do Emater. Eu coordenei oficinas de fundamentação teórica sociológica com relação a isso e esse programa era um dos conteúdos que a gente estudava, porque a gente precisava entender quais eram as diretrizes que vinham de lá, para gente entender e a equipe se aproximar da demanda. Inclusive nesse Programa Brasil Quilombola tinha um modelo que orientava a comunidade quilombola a requerer sua autodefinição, o registro e sua autodefinição. Na época o INCRA fazia uma coisa que hoje o INCRA não faz mais. Quando a comunidade se autodefinia, passava-se essa documentação para o INCRA que enviava para a Fundação Cultural Palmares e você vai encontrar essas 20 comunidades encaminhando o seu pedido da sua certificação quilombola.

Nessa etapa de identificação e certificação das comunidades quilombolas, os educadores populares realizaram um papel importante na composição das equipes interdisciplinares e

interinstitucionais no primeiro contato com esses grupos. Eles ficaram responsáveis pelos diálogos iniciais com as comunidades, com o objetivo de realizar um resgate histórico e cultural de uma identidade ligada a memória ancestral ligada à escravidão, discutindo pertencimento, direitos e cidadania. É o que relata o interlocutor do INCRA que à época trabalhava no EMATER/PI:

Pesquisadora: O termo quilombo seria algo novo?

Interlocutor/a "J", INCRA/PI: Para algumas comunidades com pouca circulação no ambiente das instituições, algumas comunidades seriam com não muita familiaridade com o nome quilombo. E deixaram uma dúvida: eles não sabiam, ou não se assumiam perante a equipe do governo? Quando chegava a equipe, muita gente normalmente, eram equipes com carros importados, chapa branca do mesmo Estado que patrocinou a escravidão, que patrocinou o racismo. Então teve comunidade que a equipe ficava sabendo que tinha terreiro de umbanda muitos dias depois, ou seja, as pessoas sabiam de algumas informações, mas elas sempre demonstraram cautela de que com uma equipe de cargo do Estado, com gente do Estado, sugeria que não era muito confiável até que eles iam testando na vivência. Algumas comunidades mais soltas, por exemplo, a própria comunidade que tinha a liderança quilombola que estava na equipe estadual ficaram mais à vontade porque tinham lideranças que já respaldavam a equipe. E a estratégia da equipe do Emater era não ir primeiro e que já anunciava que a etapa seguinte seria para uma equipe técnica para um trabalho técnico. No caso das outras instituições que iam também era uma preparação para construir uma relação de confiança com a comunidade. Não era qualquer trabalho, era um trabalho que a obra tinha sido construída num debate com o movimento negro e quilombola e a estratégia metodológica era não colocar a equipe técnica na frente.

A representante da CECOQ/PI divide esse trabalho de mobilização das comunidades junto com as instituições públicas em cinco etapas classificadas de acordo com a ordem das regiões e/ou municípios onde atuaram e foram instalados escritórios do INCRA entre 2003 e 2010, a saber: Paulistana e municípios vizinhos; Picos e municípios vizinhos; região Norte do estado; região da Serra da Capivara; Oeiras e municípios vizinhos. A interlocutora explica a importância do resgate da identidade, história, manifestações culturais, religiosidade, estética na autoestima e identificação das comunidades quilombolas do Piauí:

(...) então em 2010 a parceria foi interrompida por conta de uma gestão estadual e que a gente continuou, a coordenação continuou fazendo o trabalho, mas um trabalho mais lento por conta que a gente não conta com infraestrutura nenhuma pra fazer esse trabalho, então, a gente faz por uma legião da boa vontade e por entender que há uma necessidade. Então, a parceria foi interrompida, mas esse processo de identificação, de acompanhamento, de trabalho de formação, ele não parou. Isso eu coloquei como se deu nesse processo, mas enfim, o que se trabalha com essas comunidades? Hoje a gente trabalha o processo de formação, a questão do resgate da identidade da comunidade, o resgate histórico da comunidade, como ela iniciou, como ela

vivia, como ela vive nos dias de hoje, quais os potenciais que tem da comunidade e com isso apontar para as comunidades quais são as vias que a comunidade pode estar indo de encontro para que aquilo que não chegou na comunidade possa chegar. Olha, no resgate da identidade da comunidade, isso a gente conseguiu, a gente está conseguindo fazer isso, nas comunidades. Hoje, se você chegar nas comunidades quilombolas do Piauí, você percebe que as comunidades hoje têm uma outra estima, hoje ela não tem mais vergonha de dizer quem é, ela só consegue se ver, consegue dizer quem são elas. A gente ainda conseguiu fazer em algumas comunidades, a gente ainda conseguiu recuperar as manifestações culturais que existiam antes, a gente ainda conseguiu recuperar. (...) E o que é que a gente mede de resultado desse trabalho de formação, de mapeamento, de identificação, de formação das comunidades quilombolas? Então hoje a gente diz que são mais de 120 comunidades quilombolas incluindo 2 grandes territórios. (Interlocutor/a “G”, CECOQ/PI).

Figura 9-Maria Rosalina dos Santos, representante da CECOQ/PI, em Conferência Regional de Promoção da Igualdade Racial (2017), no auditório do IFPI de Paulistana-PI, em outubro de 2017



Fonte: própria autora.

Figura 10-Representantes de Comunidades Quilombolas da região sudeste do PI, em Conferência Regional de Promoção da Igualdade Racial (2017), no auditório do IFPI de Paulistana-PI, em outubro de 2017



Fonte: própria autora.

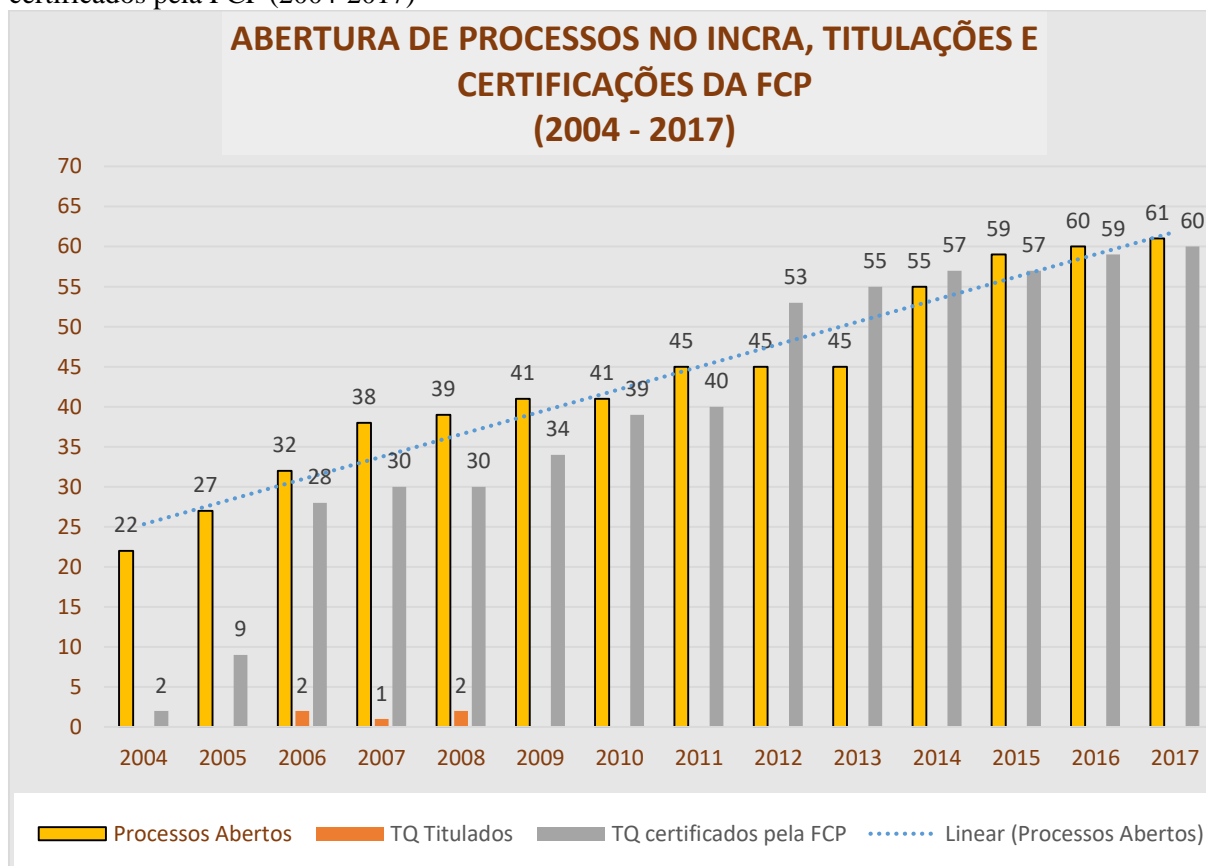
Os implementadores da política de titulação de territórios quilombolas entrevistados nesta pesquisa também ressaltaram a importância do projeto “ATER no Quilombo” para a qualificação e encaminhamento das demandas territoriais das comunidades quilombolas para o planejamento e ação dos órgãos fundiários. A partir desse projeto, foram abertos 21 processos de titulação no INCRA. Destes, 85% foram abertos no primeiro ano da implementação do PBQ em 2004, os demais em 2011²².

No gráfico abaixo, podemos observar que, além da demanda crescente por regularização fundiária de áreas ocupadas por quilombolas no estado, desde 2004, o primeiro ano em que foi implantada, até o último ano da pesquisa, em 2017²³, também aumentou o número de comunidades certificadas FCP com processos abertos no INCRA:

²² As comunidades beneficiárias do “ATER no Quilombo” com processo aberto no INCRA são: Angical de Cima, Escondido, Tanque de Cima; no município de Acauã; Campo Alegre, Maria e Chapada, no município de Jacobina; Angical, Chupeiro, São Martins e Contente, no município de Paulistana; Cabaceira e Chapada do Encanto, no município de Caridade; Garapa e Caetitu, no município de Curral Novo; Baixão, Laranjo e Silvino, no município de Betânia; Fortaleza, no município de Patos; Sumidouro, Pitombeira e Tapuío, no município de Queimada Nova.

²³ No ano de 2018, ano em que foi concluído a escrita desse trabalho, não foram abertos novos processos de titulação de territórios quilombolas.

Figura 11-Número de Territórios Quilombolas com processos abertos no INCRA/PI, titulados e os certificados pela FCP (2004-2017)



Fonte: elaborado pela própria pesquisadora, a partir de dados disponibilizados pelo INCRA/PI.

A partir das informações contidas no gráfico acima, observamos que a maioria dos processos de quilombolas no Piauí foram abertos há mais de uma década, o que representa 63% do total. Entre os processos mais antigos, existem cinco territórios titulados, mas que ainda não tiveram seus títulos levados a registro em cartório. Dos 66 processos abertos até hoje no INCRA (61 em andamento e 5 titulados), 60 possuem certidão emitida pela FCP, outras 24 comunidades são certificadas pela FCP, mas não solicitaram regularização de seus territórios, o que pode ser motivado por não haver interesse na política de titulação coletiva das terras ou por ainda não terem avançado na discussão sobre esse processo com todos os membros do grupo.

No quadro abaixo, realizamos uma qualificação da situação em que se encontram atualmente os processos de titulação das comunidades com processo aberto no INCRA/PI:

Quadro 6-Qualificação da situação dos processos de regularização fundiária abertos no INCRA/PI (2004-2017)

Nº.	Ano de abertura	Comunidades	Municípios	Certidão da FCP	Área em hectares	Nº de famílias	Fase do Processo
1	2004	Olho D'Água dos Negros	Esperantina	2005	626,8390	89	Titulada (100%)
2		Currálinho	Esperantina	2005	-	-	-
3		Sítio Velho	Assunção do Piauí	2006	847,8211	92	Titulada (100%)
4		Tapuio	Queimada Nova	2004	550,1847	30	RTID
5		Sumidouro	Queimada Nova	2004	-	-	RTID em andamento
6		Campo Alegre	Jacobina	2006	-	-	-
7		Cabaceiras	Caridade	2006	-	-	-
8		Baixão	Betânia do Piauí	2006	-	-	-
9		Fortaleza	Patos	Não	-	-	-
10		Angical de Cima	Acauã	Não	-	-	-
11		Angical	Paulistana	2006	-	-	-
12		Caetitu	Currá Novo	2006	-	-	-
13		Silvino	Betânia do Piauí	2006	-	-	-
14		Chupeiro	Paulistana	2006	-	-	-
15		Garapa	Currá Novo	2006	-	-	-
16		Laranjo	Betânia do Piauí	2006	-	-	-
17		Escondido	Acauã	2006	-	-	-
18		Chapada	Jacobina	2006	-	-	-
19		Maria	Jacobina	2006	-	-	-
20		Pitombeira	Queimada Nova	2006	-	-	RTID em andamento
21		Vila São João e Buriti	Campo Largo e Matias Olímpio	2007	2.348,9978	53	RTID
22		Tanque de Cima	Acauã	2006	-	-	-

23	2005	Vereda dos Anacleto	Esperantina	2005	-	-	-
24		Brejão dos Aipins	Redenção do Gurguéia	2011	-	-	RTID em andamento
25		Macacos	São Miguel do Tapuio	2005	5.997,1858	50	RTID
26		Manga e Iús	Batalha	2005	-	-	-
27		Estreito	Batalha	2005	-	-	-
28	2006	Mimbó	Amarante	2006	-	-	-
29		Sabonete	Isaías Coelho	2007	1.962,2469	47	RTID
30		Morrinhos e outras	Isaías Coelho	2010	2.532,8489	146	Titulada (100%)
31		Caraiúbas e outras	Isaías Coelho	2013	-	-	-
32		Volta do Campo Grande	Campinas do Piauí	2006	10.898,1784	129	Titulada (100%)
33		Salinas	Campinas do Piauí	2010	-	-	-
34		Fazenda Nova e outras	Isaías Coelho	2010	6.429,1091	168	Titulada parcialmente (87%)
35	2007	Fazenda Nova	Aroeiras do Itaim	Não	-	-	-
36		Marinheiro	Piripiri	2016	-	-	-
37		Sussuarana	Piripiri	2017	-	-	RTID em andamento
38		Vaquejador	Piripiri	2016	-	-	-
39		Residência	Piripiri	Não	-	-	-
40		Mosquito	Itaueira	Não	-	-	-
41		Boa Vista	Cristino Castro	Não	-	-	-

42	2008	Lagoas/São Victor	São Raimundo Nonato, Fartura, Bom Fim, Várzea Branca, Dirceu Arco Verde e São Lourenço	2009	62.365,8449	1.498	RTID
43		Tranqueira	Valença	2009	-	-	-
44		Saco da Várzea	São José do Piauí	2012	-	-	-
45	2009	Riacho dos Negros	São João do Piauí, Pedro Laurentino e Nova Santa Rita	2009	42.109,2930	385	RTID
46		Poço Salgado	João Costa	2009	-	-	-
47	2011	Contente	Paulistana	2010	-	-	RTID em andamento
48		Arthur Passos	Jerumenha	2010	-	-	-
49		Chapada do Encanto	Caridade	2005	-	-	-
50		São Martins	Paulistana	2006	-	-	-
51	2014	Paquetá	São João da Varjota	2006	-	-	-
52		Custaneira	Paquetá	2012	-	-	-
53		Cepisa	São João da Varjota	2012	-	-	-
54		Chapada	Santa Cruz do Piauí	2012	-	-	-
55		Angical	Colônia do Piauí	2014	-	-	RTID em andamento
56		Canto Fazenda Frade	Oeiras	2014	-	-	-
57		Amparo	Simões	2012	-	-	-
58		Queimada Grande	Isaías Coelho	2012	-	-	-
59		Barro Vermelho	Paulistana	2012	-	-	-
60		Belmonte dos Cupiras	Simões	2012	-	-	-
61	2015	Canabrava dos Amaros	Paquetá	2012	-	-	-
62		Ponta do Morro	Santa Cruz do Piauí	2012	-	-	-
63		Barrinha	Vera Mendes	2013	-	-	-
64		Queiroz	Oeiras	2012	-	-	-

65	2016	Baixa da Onça	Queimada Nova	2012	-	-	-
66	2017	Lagoa Grande	Santa Cruz do Piauí	2012	-	-	-

Fonte: elaborada pela própria pesquisadora, a partir de dados disponibilizados pelo INCRA/PI e no site www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-andamentoprocessos-quilombolas_quadrogeral.pdf

No ano de 2003, quando a política de titulação de territórios quilombolas foi atribuída ao INCRA, não foi criada de imediato estrutura dentro do órgão para atender a demanda. Nesse contexto, um funcionário do INCRA/PI destaca a importância dessas primeiras ações interinstitucionais da autarquia para a identificação e caracterização da população-alvo da política:

Quando a política de regularização de territórios quilombolas foi direcionada para o INCRA eu era Chefe da Divisão Técnica, a SR(24)T. A estrutura organizacional do INCRA, nessa época, foi a pior em meus tempos de trabalho nessa autarquia, porque era uma estrutura descompensada. A T concentrava 70% das ações da Superintendência, ou seja, desde a parte de assistência técnica e elaboração de Plano de Desenvolvimento de Assentamentos-PDAs até a obtenção de terras e regularização fundiária em geral. Dessa forma, foi acrescentada uma ação no âmbito do INCRA, mas sem alteração da capacidade operacional. No início não foram contratados novos servidores para atender essa nova secular demanda. Operacionalizamos as ações através de parcerias com o Governo do Estado. Não conseguimos avançar muito por conta da pouca experiência e por conta da burocracia da legislação quilombola. (Interlocutor/a “T”, INCRA/PI).

A etapa do processo de titulação em que é feito o estudo da situação fundiária, ou seja, da situação legal das terras onde estão situados os territórios quilombolas identificados, apontou para um problema comum no estado do Piauí. Na primeira região em que foi implementada a política de titulação (Paulistana e municípios vizinhos) constatou-se que muitas comunidades estavam situadas em terras devolutas não registradas pelo Estado, comumente chamadas de “datas não julgadas” por serem oriundas do regime sesmarial, conforme explica funcionária do INTERPI, órgão responsável pelas terras estaduais, cujo setor que executa as ações de regularização fundiária de pequenos agricultores familiares e de comunidades quilombolas é a Diretoria Técnica Fundiária:

O Piauí, eu acho que é um dos estados que trabalha com datas, as glebas se localizam dentro de datas que é originário das sesmarias e tal e tal. E de lá para cá então, com esse levantamento georreferenciado a gente consegue fazer uma busca no cartório com os autos de demarcação naquela data que está inserido o território e aí a gente consegue identificar pelas folhas de pagamento da data se aquela área é de particular, ou se é do Estado, ou se é passível de uma ação discriminatória que é um procedimento que o Estado utiliza pra poder arrecadar essa área e matricular em nome do Estado pra poder dar a destinação que deve ser dada. (Interlocutor/a “N”, INTERPI).

A não arrecadação e registro dessas terras como patrimônio imobiliário do Estado significa que, ainda que todas as etapas do processo de titulação tenham sido implementadas, a comunidade que mora na área só recebe o título coletivo após sanada a referida pendência legal. Tal fato pode ser um entrave para o processo caso essa não seja uma prioridade do governo estadual, como explica abaixo o servidor do INCRA quando questionado sobre as dificuldades que surgiram na regularização dos territórios quilombolas:

Bom, teve problema que surgiu que o INCRA não sabia, que o EMATER não sabia, que os outros órgãos a maioria não sabiam. Por exemplo, na região de Paulistana que foi a experiência inicial, nós encontramos... o INCRA que trabalhou mais esse detalhamento... tinha um trabalho de mobilização da equipe com o movimento quilombola em campo, mas tinha uma situação que o INCRA não sabia que seria: qual é a situação de documentação legal dessas terras de quilombos? Então tinha terra que era privada, mas tinha local em que o estado ainda não tinha resolvido a questão de documentação, o domínio legal das terras. A 'data de demarcação' não estava com a documentação ainda resolvida. Tanto na região de Paulistana surgiu isso, como na região de Queimada Nova também surgiu. Teve comunidade de quilombola dentro de data de demarcação de terra que iniciou processo judicial pra reconhecimento da data de demarcação, o estado pariu o processo e agora tá pendente. Então aí era uma situação que ninguém sabia, só teve noção apurada quando a equipe estava em campo fazendo a apuração na comunidade. A equipe que trabalhava com pesquisa de cartório foi identificando que tinha situação que... Conflitos com proprietário é uma situação em que o normal é ter isso, mas essa parte da documentação? Tanto que se seguiu essa etapa de Paulistana, foi o INCRA ter saído da região e ter deslocado a estratégia pra Campinas, Isaías Coelho, por conta de que lá já tinha uma terra do estado, tinha fazenda do estado, que já sabia que tinha pelo menos 100.000ha documentada e atualizada em nome do INTERPI. Então sugeria que nesse item não teria problema. O problema seria fazer o trabalho com as comunidades, fazer a delimitação demandada pela comunidade nos requisitos técnicos feitos pelo INCRA, mas não ia ter o problema que teve em outras regiões de Paulistana. Ora, fazer o trabalho todo com a comunidade, mas a documentação pendente porque o estado nem fez ainda a parte formal da documentação? (Interlocutor/a "J", INCRA/PI).

O processo do *Território Quilombola Tapuio*, situado no município de Queimada Nova, exemplifica o dispêndio de recursos e a morosidade que enfrentam os processos de titulação nesses casos. A comunidade teve seu Relatório Antropológico concluído em 2004 a partir de contrato firmado entre FCP e Fundação Universidade de Brasília. As demais peças técnicas foram elaboradas pelo INCRA e o RTID foi publicado em 2010. Porém, o território está situado nas ditas Terras Devolutas não arrecadadas e registradas pelo Estado, o que exige ação discriminatória do INTERPI. Em face disso, o processo dessa comunidade se arrasta desde então seguindo os trâmites do programa federal, mas sem previsão para titulação.

Com a previsão dos técnicos da autarquia da dificuldade para concluir processos nessas

áreas, houve a mudança de estratégia para priorizar quilombos situados nas antigas “Fazendas Nacionais”²⁴. De acordo com a fala a seguir de funcionário do INCRA/PI, nelas há maior probabilidade que existam terras públicas já registradas em nome do estado do Piauí, o que levou a mudança de estratégia de atuação da autarquia em campo, visando melhores resultados:

Já em 2006, fiz trabalhos de campo em diversas comunidades situadas nas antigas ‘Fazendas Nacionais’ na região de Simplício Mendes, já com um antropólogo contratado pelo INCRA. Na época sugeri aos gestores do INCRA/PI mudar o foco das ações para a conseguirmos titular alguma coisa e mudar a imagem da SR(24)PI frente ao INCRA sede. O movimento quilombola foi inicialmente contra, mas depois se convenceram que a ação estava correta. Foi nesse período que titulamos Volta do Campo Grande, Fazenda Nova e Morrinhos. E foi dado andamento também nos trabalhos de Sabonete. Em 2014 e 2015 voltei a atuar novamente no serviço quilombola e participei de estudos em Sumidouro e Macacos, duas comunidades com uma simbologia muito grande para os quilombolas do Piauí. (Interlocutor/a “I”, INCRA/PI).

Outras mudanças ocorreram no âmbito da política de regularização fundiária no ano de 2006 com a contratação de antropólogos pelo Governo Federal para atuarem nessa política. Diante das exigências normativas de elaboração de relatórios antropológicos na identificação desses territórios, ocorridas a partir de 19/09/2005, a autarquia contratou apenas 1 (um) antropólogo por estado, no contexto de uma demanda crescente. No âmbito estadual, foi publicada a Lei nº. 5.595 de 01/08/2006 que formalmente prevê um processo de titulação mais célere nos casos que os territórios estejam inseridos em terras estaduais.

A implementação da política em terras estaduais resultou na titulação de 5 (cinco) territórios quilombolas: *Olho D’água dos Negros*, em Esperantina; *Sítio Velho*, em Assunção do Piauí, ambos titulados em 2006; *Volta do Campo Grande*, em Campinas do Piauí, titulado em 2007; *Morrinhos e Fazenda Nova*, ambos em Isaías Coelho e titulados em 2008, na ocasião da V Feira de Produtos da Reforma Agrária e Comunidades Quilombolas-FERAPI. Na última década não ocorreram mais titulações. Na tabela 3 abaixo estão caracterizadas as informações sobre esses territórios:

24 As Fazendas Nacionais do Piauí eram grandes extensões de terras doadas no Brasil colônia, passando mais tarde a pertencer à Companhia de Jesus. Em 1759, tais terras passaram à Coroa Portuguesa e posteriormente ao Império. No período da República, passaram a ser domínio da União, que arrendou ou vendeu parte das terras de onde surgiram os vários municípios do Estado do Piauí. Informações disponíveis no site do IPHAN: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/135>, acesso em 10/07/2017.

Tabela 3-Territórios Quilombolas titulados no estado do Piauí (2004-2017)

N.	Territórios Quilombolas	Município	RTID publicado	Expedição de Título	Área titulada	Nº de Famílias cadastradas
1	Olho D'Água dos Negros	Esperantina	Não houve necessidade.	2006	626,8390	89
2	Sítio Velho	Assunção do Piauí	Não houve necessidade	2006	847,8211	92
3	Volta do Campo Grande	Campinas do Piauí	05 e 06/03/2007	2007	10.898,1784	129
4	Morrinhos	Isaías Coelho	Não houve necessidade	2008	2.532,8489	146
5	Fazenda Nova e outras	Campinas do Piauí	09 e 10/12/2008	2008	6.429,1091	168
TOTAL				5	21.334,7965	624

Fonte: elaborado pela própria pesquisadora, a partir de dados disponibilizados pelo INCRA/PI.

O total de área regularizada é de 21.334,7965 hectares, em benefício de cerca de 624 famílias. Esses 5 (cinco) territórios estão inseridos em terras estaduais, o que tornou o processo de titulação mais célere, já que não precisaram seguir todos os trâmites através da Lei Estadual nº. 5.595 de 01/08/2006²⁵, que em seu artigo 2º prevê que:

Os imóveis inseridos em áreas devolutas serão identificados, demarcados e registrados por procedimento de arrecadação sumária previsto na Lei de Terras Estadual, ou mediante Discriminação de Terras Devolutas, orientado pela Lei Federal nº. 6.383/76 e, ainda, por processo de aquisição ou desapropriação.

Para a emissão desses títulos, os esforços conjuntos das equipes técnicas do INCRA e Instituto de Terras do Piauí-INTERPI e a disponibilidade de recursos orçamentários do Governo Federal foram fundamentais tanto para a elaboração de relatórios técnicos de identificação das áreas, como para as demarcações e titulações. Apenas em dois casos foi necessária a publicação de RTID. Nos demais casos não houve essa exigência para a emissão dos títulos. Os estudos foram realizados por equipes interdisciplinares que contavam inclusive com participação direta de procuradores jurídicos, e desse modo os relatórios técnicos já retornavam de campo praticamente prontos para serem encaminhados para a titulação.

As áreas tituladas estão inseridas nas chamadas Fazendas Estaduais, que tinham a

25 A Lei Ordinária nº. 5.595 de 01 de agosto de 2006 “Dispõe sobre a regularização fundiária de áreas ocupadas por remanescentes de Comunidades dos Quilombos e dá outras providências” e o Decreto nº. 14.625 de 31 de outubro de 2011 regulamenta a referida lei.

criação de gado como atividade econômica principal. Nesse período, elas estavam sob o domínio da União, mas foram repassadas para o estado do Piauí em 1946, sendo registradas em 1981. De acordo com nossos interlocutores que trabalharam nessas comunidades, tratou-se de momento dessa política pública em que alguns elementos atuaram de forma favorável, como a pressão do movimento quilombola, atuação de diversas instituições na política, contexto político nacional e estadual favorável para a questão quilombola e disponibilização de recursos humanos e financeiros, como podemos observar na fala a seguir:

Interlocutor/a "J", INCRA/PI: Na questão financeira eu diria que o INCRA até 2008, eu estava lá ainda, não foi problema não. Teve tempo em que a equipe tinha 6 (seis) caminhonetes em campo, com cerca de 20 pessoas na equipe e em áreas diferentes. Tinha gente de dentro do setor do quilombo, do próprio INCRA e das outras instituições.

Pesquisadora: E o que foi que fez saírem os títulos?

Interlocutor/a "J", INCRA/PI: Pressão do movimento quilombola. Na época tinha um evento estadual chamado FERAPI, que é a Feira de Produtos da Reforma Agrária e Comunidades Quilombolas, evento que era uma vitrine do governo estadual, então alguns foram titulados nessa data. E de 2008 para cá nenhuma comunidade mais foi titulada. Aí tem mudanças que eu penso que tem a ver com a própria elaboração do INCRA, aí o trabalho ficou mais... eu não diria mais sofisticado, porque antes também era, mas eu diria que ficou mais exigente, tem mais exigência de elaboração, mais demanda de elaboração. Aí começa a entrar o quesito da redução de recursos e também a mudança no INCRA. Houve um declínio nos últimos 7 (sete) anos de recursos muito grande. Problema de pessoal sempre foi um problema, porque a demanda é tão grande que a o INCRA tivesse 30 (trinta) pessoas para trabalhar no setor, a demanda continuaria grande. Então a gente pode dizer que tem essa carência de pessoal também, inclusive com essa característica interdisciplinar. Como é um trabalho que a ênfase passou a ser concentrada sobre a pessoa do antropólogo, mas o trabalho nunca começa sem os outros profissionais e nunca termina sem a presença desses outros profissionais. Hoje você encontra no serviço quilombola apenas antropólogos, ninguém mais está ali a disposição do serviço.

Outro entrevistado, foi gestor e superintendente regional do INCRA/PI, a partir de sua experiência na autarquia, indica como avanços na implementação da política no Piauí a qualificação das demandas e a criação da referida lei estadual:

Pesquisadora: o que o senhor acredita que foi possível avançar a partir da sua experiência no INCRA?

Interlocutor/a "M", INCRA/PI: no caso nosso do Piauí foi objetivamente qualificar melhor essa demanda, então houve o entendimento do próprio movimento que algumas reivindicações não se sustentavam de fato. (...). Eu acho que era Ladislau na época ainda e foram feitos vários planos de desenvolvimento das comunidades e isso ajudou um pouco a qualificar essa

demanda, mas eu acho que isso foi um avanço, você ter uma dimensão do que realmente você tinha de potencial para trabalhar. A outra foi um diálogo interno dentro da instituição, eu acho que as coisas se complicaram de novo, mas na época houve um entendimento que tinha que correr paralelo as duas políticas: a de assentamento e a de regularização fundiária com tudo incluído os quilombolas, as comunidades quilombolas. A outra foi a compreensão do estado, a própria lei é uma prova disso, de que houve sensibilidade do governador de fazer uma lei que permitisse mais agilidade nesse processo. Pena que depois essa lei não teve continuidade. Ela foi, digamos, efetiva no momento, mas não teve eficácia, efetividade, ela não foi inteira, parou, foi só feita uma lei bonita e tudo mais, mas não teve o desdobramento disso que seria o instituto INTERPI do Estado assumir essa política como principal.

Pesquisadora: a estrutura que tinha era o suficiente para toda essa demanda?

Interlocutor/a "M", INCRA/PI: tínhamos um antropólogo na época, mais alguns técnicos que estavam no serviço quilombola e completamente era insuficiente para dar conta da demanda que era muito grande e era uma demanda antiga. E o movimento pressionando para que isso fluísse de uma forma mais seleta e de fato algumas ações em algumas comunidades andaram e outras nem tanto. E aí foi importante a articulação com o Instituto de Terras do Estado. E considerando que uma maioria, se não, uma grande parte das comunidades estão em terras públicas, as chamadas fazendas estaduais, tem outras fazendas municipais que hoje são terras do patrimônio de Estado. Então, com a aprovação da lei de regulamentação fundiária quilombola que é uma das mais avançadas que tem, que ela estabelece um rito sumário, que a gente passou a dar passos mais largos na execução da política, agora com todas as dificuldades que é o processo de regularização fundiária.

No que concerne às dificuldades vivenciadas, o mesmo interlocutor destaca as limitações orçamentárias ocorridas a partir de 2011, a complexidade da legislação federal de regularização fundiária de quilombos e o desenho da política que prevê o envolvimento de vários órgãos acarretando em impedimentos institucionais:

Pesquisadora: quais eram as dificuldades?

Interlocutor/a "M", INCRA/PI: primeiro institucionais, o orçamento do INCRA nunca era suficiente para a demanda que se tinha. Havia, acho que no segundo mandato do presidente Lula, começou a ter um refluxo nessa ação, houve um boom de debates e problematizações sobre a ação quilombola que começou com o decreto presidencial que hoje está sendo questionado no Supremo Tribunal Federal e tudo mais, mas de fato, o desenho da política como ele foi concebido, eu sempre digo mesmo de uma forma radical foi para não funcionar porque você tem uma concentração de conjuntos grandes de ministério. E se não me engano são 13 entes que lidam com a questão quilombola. Então, a parte do INCRA é a mais complexa que lida com a questão fundiária e como toda questão fundiária você tem as disputas locais entre os proprietários dentro dos próprios grupos mesmo que se autodenominam quilombolas e os que não queriam ser quilombolas, não se reconheciam como quilombolas. Então, nós tínhamos os conflitos dentro das próprias comunidades e das comunidades com os arredores, no caso, alguns pequenos proprietários, médios proprietários e grandes proprietários. Esse

arranjo institucional que foi delineado pelo Governo Federal ele de fato não conseguiu fazer a política rodar como se preconizou no começo. Pegando um exemplo e aí fazendo um parêntese, nós titulamos uma comunidade aqui que foi Volta do Campo Grande 10 mil hectares, e aí a parte rigor do INCRA termina na titulação. E até hoje a comunidade está reivindicando; casa, água, energia, a energia já chegou com a Luz para Todos, ou seja, a política ela é capenga, você não consegue chegar, não tem um elo que faça as ligações. Se você tem menor política fundiária automaticamente você tem que entrar com outras políticas de serviços públicos como educação, saúde, essa parte de infraestrutura; água, estrada de acesso, investimento de produção, então, acaba que você titula e as comunidades ficam lá com título bonitinho e não vai para lugar nenhum. Então essa era a crítica que a gente fazia na época e ainda hoje faz. E aí esse desenho institucional que foi feito da política porque não há uma concertação, vamos dizer assim, entre diferentes órgãos que deveriam fazer a política.

As primeiras dificuldades na estratégia de implementação da política na atuação conjunta INCRA/INTERPI em terras registradas em patrimônio imobiliário do Piauí começaram a surgir a partir de 2008 e citamos algumas situações concretas para exemplificar. O Território Fazenda Nova, situado em Isaías Coelho, teve suas terras tituladas parcialmente e 13% da área identificada, que estava em litígio com posseiros não-quilombolas. O território deveria ter sido regularizado posteriormente pelo Estado, o que ainda não ocorreu. No mesmo período das titulações, também foram iniciados trabalhos nas *Comunidades Salinas*, localizada em Campinas/PI e em *Sabonete*, em Isaías Coelho/PI. Na primeira, os agricultores familiares quilombolas receberam títulos individuais do INTERPI seguindo o processo de regularização fundiária tradicional, o que dificultou a implementação da titulação coletiva. Já a Comunidade Sabonete teve RTID concluído e publicado em 2008, no âmbito dessa mesma ação do INCRA em terras estaduais, mas teve seu processo de titulação paralisado em decorrência de problemas judiciais com proprietário não quilombola. Todas as comunidades tituladas precisam ter seus títulos levados a registro em cartório pelo governo estadual, mas isso também não aconteceu até hoje.

Na sequência, foram realizados trabalhos na região Sul do Estado do Piauí na identificação de dois grandes Territórios Quilombolas com cerca de 40 e 60 mil hectares respectivamente, a saber: *Riacho dos Negros*, localizado entre os municípios de São João do Piauí, Pedro Laurentino e Nova Santa Rita, no estado do Piauí e *Lagoas/São Victor*, localizado entre os municípios de São Raimundo Nonato, Fartura do Piauí, Várzea Branca, Bonfim do Piauí, São Lourenço e Dirceu Arcoverde. Esses trabalhos foram iniciados em 2009 e os RTIDs foram concluídos em 2010 e publicados em 2011. Atualmente, os referidos processos encontram-se em fase de contestação do RTID.

Na tabela 4 abaixo estão caracterizadas as 6 (seis) comunidades que já tiveram seus

RTIDs publicados pelo INCRA identificando no total uma área de 115.333,7530ha de terras. No entanto, estas aguardam a conclusão das demais etapas do processo para que sejam tituladas em nome das respectivas associações quilombolas em benefício de cerca de 2.063 famílias:

Tabela 4- Territórios Quilombolas com RTID publicado no estado do Piauí (2004-2017)

N.	TQ	Municípios	Abertura do Processo	Certidão da FCP	RTID publicado	Área	Famílias cadastradas
1	Sabonete	Isaías Coelho	2006	2007	2008	1962,2469	47
2	Tapuio	Queimada Nova	2004	2004	2010	550,1847	30
3	Lagoas/São Victor	São Raimundo Nonato	2008	2009	2010	62.365,8449	1498
4	Riacho dos Negros	São João do Piauí	2009	2009	2011	42.109,2930	385
5	Macacos	São Miguel do Tapuio	2005	2005	2017	5.997,1858	50
6	Vila São João e Buriti	Campo Largo do Piauí e Matias Olímpio	2004	2007	2017	2.348,9978	53
TOTAL					6	115.333,7530	2.063

Fonte: elaborado pela própria pesquisadora, a partir de dados disponibilizados pelo INCRA/PI.

Os convênios com outras instituições, a doação de peças técnicas e a contratação de Relatórios Antropológicos também foram estratégias utilizadas para dar andamento a alguns processos. No entanto, foi necessária a elaboração das outras peças técnicas para a finalização dos RTIDs. No caso do Território Quilombola Tapuio, anteriormente já citado, o Relatório Antropológico foi elaborado pela Fundação Universidade de Brasília contratado pela FCP/MinC, em 2004. A doação de peças técnicas ocorreu nos casos do Território Quilombola Lagoas/São Vitor que foi elaborado pela Cáritas Diocesana de São Raimundo Nonato e financiado pelo Projeto Dom Helder Câmara-PDHC-SDT/MDA-FIA, em 2010 e do *Território Quilombola Custaneira/Tronco*, no município de Paquetá, pesquisa de mestrado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPI, elaborada pelo pesquisador e servidor do INCRA, Áureo João, em 2015. Tais situações estão respaldadas pela previsão normativa de ser facultado à comunidade apresentar peças técnicas para a instrução do RTID que poderão ser valoradas e utilizadas pelo órgão (§ 5º do inciso VI do artigo 10 da Instrução Normativa INCRA nº. 57/2009).

O quadro de profissionais do serviço de regularização de territórios quilombolas do Piauí, setor responsável no INCRA por essa política, foi melhorado principalmente a partir dos concursos públicos realizados em 2006 e 2010, contando atualmente com cinco antropólogos/as, sendo quatro do último concurso, três nomeados em 2012 e uma em 2013. No entanto, o número ainda é considerado insuficiente para o atendimento da demanda da política, já que ela requer atuação de outros setores e profissionais do órgão. Tal fato tem gerado dificuldades na mobilização de servidores que estão responsáveis por outras ações de competência de uma autarquia.

As limitações orçamentárias também interferem diretamente no andamento dos processos de quilombolas. A execução das ações da grande quantidade de etapas administrativas que precisa passar o processo de titulação quilombola por exigência da legislação federal demanda grande quantidade de recursos. De acordo com o funcionário do INCRA/PI, atualmente lotado no Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas, no que concerne aos estudos e outras atividades realizados em campo, essa demanda pode variar conforme localização geográfica e complexidade fundiária de cada Território Quilombola:

A questão dos recursos impacta diretamente porque a reforma agrária é cara, né? Olha, para a gente chegar na atuação, a gente tem que passar por um trabalho e pesquisa de campo pesado, é condição para a gente isso. Por força de norma, a gente passa por essa etapa de pesquisa de campo para responder a itens que a legislação cobra. Essa parte estrutural: transporte, pagamentos de diárias, profissionais, manutenção dessas equipes no campo. (Interlocutor/a “K”, INCRA/PI).

O envolvimento direto de alguns servidores dos órgãos fundiários do Piauí nas ações possibilitou aperfeiçoamento da metodologia de trabalhos de campo e burocráticos. O contato com as comunidades quilombolas e suas entidades representativas tem permitido romper, de forma ainda que lenta e gradual, com os preconceitos internos ao longo dos anos, possibilitando maior sensibilização e envolvimento com a política, se comparado com seu momento inicial. É o que podemos observar através das experiências dos interlocutores a seguir, funcionários do INCRA e do INTERPI:

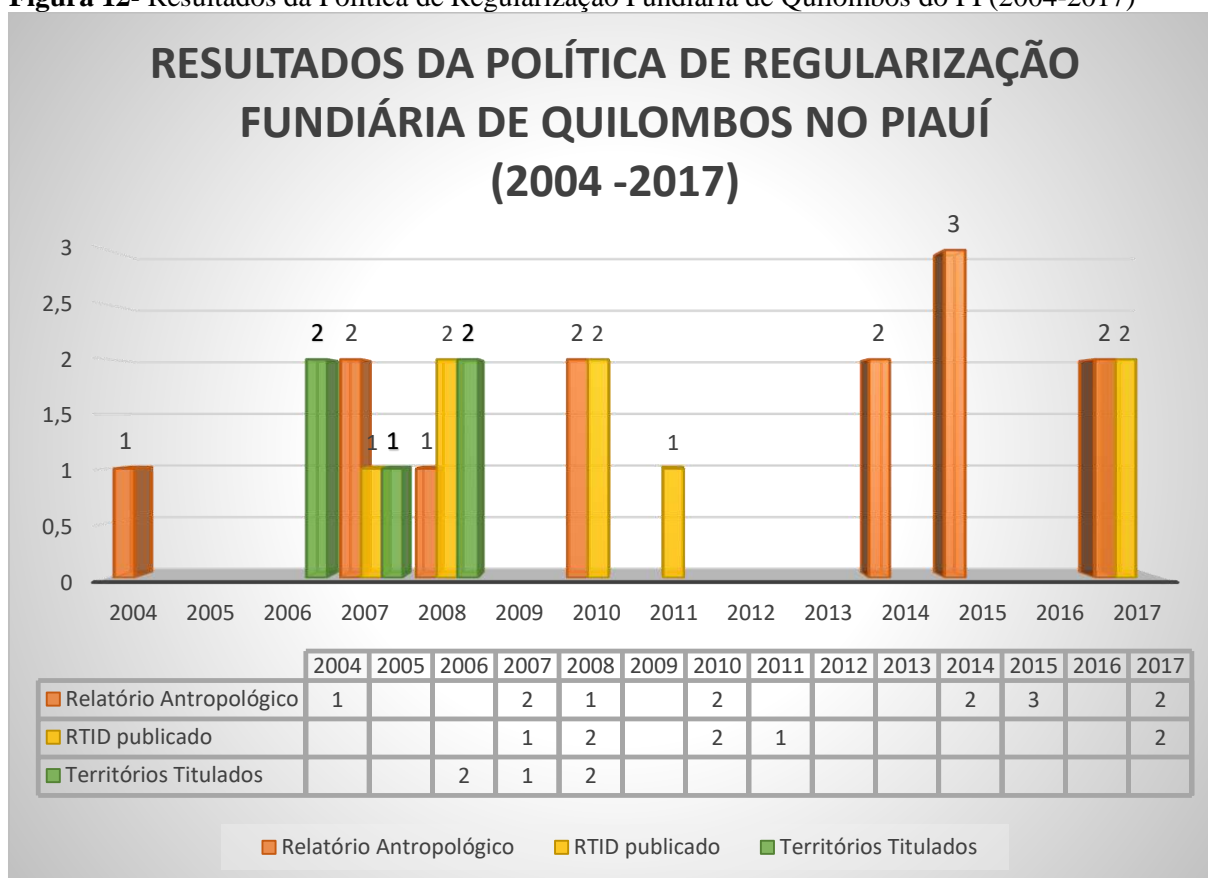
Falando da minha experiência de 2012 para cá, eu acho que a política quilombola está conseguindo ocupar espaço. As comunidades quilombolas vão fazer parte de uma nova modalidade de cliente da reforma agrária, que a princípio eu acho que eles não eram considerados. Eles vão poder acessar políticas que antes eles não acessavam, linhas de crédito diferenciadas. Desde 2012 que o serviço quilombola ele tem atuado, a gente tem atuado. Infelizmente houve uma redução na questão dos recursos, mas existem recursos direcionado para o nosso trabalho. Agora infelizmente a política quilombola, ela reflete hoje uma situação global das políticas do INCRA.

Realmente a gente está passando por um momento que parece que o ritmo está diminuindo por causa de uma conjuntura maior. A princípio, quando eu cheguei aqui, eu senti um estranhamento da comunidade ‘incraniana’, porque se falar em ‘autoatribuição étnica’, esses termos, ‘autoidentidade’, isso era algo muito novo para o corpo de funcionários do INCRA, eu não sei em que implicações gerava na hora de estabelecer prioridades aqui dentro. (Interlocutor/a “K”, INCRA/PI).

Principalmente aqui dentro do INTERPI, eu acho que já teve um aprendizado muito grande. Era muito estranho quando eu chegava em alguns setores: - ‘olha, isso aqui assim para uma comunidade quilombola’. - ‘Comunidade quilombola no Piauí?’. E sempre eu ouvi isso de alguns servidores até um pouco mais graduado: ‘quilombola? Escravo?’. Fazia sempre uma relação de quilombola com escravo. Hoje isso é aceito e a gente trata isso de uma forma bem civilizada. Eu acho que isso teve avanço nesse trabalho. Vários servidores participaram desses procedimentos de regularização tanto nas comunidades que já foram regularizadas quanto nas comunidades que a gente está trabalhando, o que isso fez com que tivesse um conhecimento mais profundo do que é regularizar uma comunidade, porque regularizar uma comunidade. Muitos tiveram realmente o contato com os povos remanescentes de quilombo e eu acho que isso fez com que muita gente mudasse o pensamento e fizesse com que ajudasse mais acelerar o processo aqui dentro. (Interlocutor/a “N”, INTERPI).

No estado do Piauí, as etapas já cumpridas dos processos de titulação de áreas quilombolas nos 14 processos em andamento no período da implementação da política avaliado (2004-2017) foram: elaboração de Relatórios Antropológicos, publicação de RTIDs com todas as peças técnicas que o compõe e emissão dos títulos em terras estaduais. As demais etapas do processo que se findam com a publicação de Portaria de Reconhecimento do Território e Decreto de Desapropriação ainda não foram alcançadas, já que no caso das terras tituladas não houve necessidade do cumprimento dessas etapas, o que tornou o processo menos complexo.

Dos cinco títulos emitidos, três sequer houve a exigência de publicação de RTID, contando apenas com estudos interdisciplinares para identificação das áreas. Os resultados da política no período supracitado podem ser observados na figura 12 abaixo:

Figura 12- Resultados da Política de Regularização Fundiária de Quilombos do PI (2004-2017)

Fonte: elaborada pela própria pesquisadora, a partir de dados disponibilizados pelo INCRA/PI.

Os anos de 2004 e 2005 foram marcados pela qualificação dessas demandas no órgão, mas não houve resultados concretos, apenas a elaboração de um Relatório Antropológico contratado pela FCP. Nos anos de 2006 a 2008, o setor começa a ser estruturado na autarquia e apenas um antropólogo é contratado para a elaboração dos RTIDs no estado do Piauí. As primeiras e últimas 5 (cinco) titulações ocorrem no estado em uma atuação conjunta INCRA e INTERPI em terras estaduais e 3 (três) RTIDs foram publicados. Nesse período, a verba destinada ao INCRA para essa política triplicou, mas apenas parte dos recursos foram utilizados em todo o país, como podemos observar na figura abaixo:

Quadro 7-Orçamento para a política de regularização Fundiária de Territórios Quilombolas no Brasil (2004-2008)

Nº.	Ano	Orçamento autorizado	Orçamento liquidado	Porcentagem do orçamento utilizado
1	2004	16.127.143	1.681.276	10,4%
2	2005	19.846.788	2.302.723	11,6%
3	2006	33.864.019	8.969.980	26,5%
4	2007	30.001.274	7.034.954	23,4%
5	2008 (jan/set)	46.335.042	1.295.803	2,8%

Fonte: Relatório de Gestão do Programa Brasil Quilombola 2008 (SEPPIR, 2008).

Embora tenha havido, nesse período, a disponibilização de recursos orçamentários suficientes para essas ações, ainda não havia estrutura adequada no âmbito da autarquia para atender a demanda inicial e pouca experiência com essa nova política fundiária. Assim, um percentual mínimo foi utilizado nas ações em todo o Brasil. As mudanças nas normativas que estabelecem os procedimentos de atuação do INCRA foram outros fatores apontados como entraves para as titulações a partir de 2008. A Instrução Normativa nº 49/2008, mantida em conteúdo similar pela atual IN nº. 57/2009, estabeleceu as seguintes modificações:

- a) Exigência da certidão de autorreconhecimento da comunidade quilombola emitida pela FCP com estudo técnico anterior ao início dos estudos e processo de titulação do INCRA;
- b) Novos quesitos a serem respondidos por antropólogos nos estudos de identificação dos limites do território;
- c) Novos procedimentos e prazos para consulta aos órgãos públicos federais e estaduais tão logo o processo seja aberto. Na regra anterior a referida consulta ocorria apenas após a publicação do RTID²⁶;
- d) Após publicação dos estudos do RTID no Diário Oficial da União-DOU, são notificados ocupantes e proprietários para que, caso queiram, contestem o trabalho do INCRA. A partir de 2008, o prazo para que essa etapa ocorra passa a ter até nove meses: 90 dias para apresentações de contestações e 180 dias para a autarquia julgá-las, contatos a partir de cada notificação. As contestações também passam a ter efeito suspensivo, ou seja, enquanto não forem julgadas o processo de titulação deve ficar oficialmente suspenso.

Essas mudanças foram criticadas pelo movimento quilombola e pela Associação Brasileira de Antropologia-ABA por considerar tais acréscimos desnecessários para o objetivo da política e implicarem em mais morosidade na conclusão dos processos (Carta de Porto Seguro, 2008).

De acordo com Ricardo Verdum, assessor de políticas socioambientais do Instituto de Estudos Socioeconômicos-INESC, os principais entraves para execução dos recursos orçamentários nesse período foram o excesso de burocracia do processo de titulação, falta de

²⁶ Os órgãos notificados são: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-IPHAN, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, Secretaria do Patrimônio da União-SPU, Fundação Nacional do Índio-FUNAI, Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional-CDN, Fundação Cultural Palmares-FCP, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade-ICMBIO, Serviço Florestal Brasileiro-SFB, Órgãos estaduais de Meio Ambiente.

compromisso político e o conflito de interesses na destinação de terras para quilombolas que envolvem pressão política do Congresso Nacional e até do Supremo Tribunal Federal:

Há uma dificuldade estrutural que é a falta de capilaridade da SEPPIR lá na ponta, como se diz. As políticas públicas para as comunidades quilombolas dependem e muito do desempenho de terceiros: secretarias estaduais; secretarias municipais; ONG; ou mesmo associações locais, criadas pelas próprias comunidades locais. Quando não há o compromisso político e falta interesse, só procedimento burocrático movendo as pessoas, tudo fica muito mais difícil. Em vários casos dar prioridade para essas comunidades é entrar em choque com interesses outros, que veem no reconhecimento dos direitos das comunidades quilombolas um obstáculo para suas intenções de apropriação de terras e recursos e de utilização dessas pessoas como mão-de-obra barata, vivendo em condições degradantes e sob violências de diferentes formas. Há também muito que ser feito nos campos da saúde, saneamento básico e da educação escolar. Há dados e avaliações suficientes que demonstram estarem entre as populações negras rurais os índices mais baixos em termos de escolaridade, nutrição e saneamento. Se o processo de reconhecimento dos territórios quilombolas anda a passos de cágado - com mil empecilhos de ordem legal e burocráticos, pressão política no Congresso Nacional e até no Supremo Tribunal Federal, a ponto da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal instaurar inquérito civil público, para apurar a situação geral das políticas públicas destinadas à garantia do direito à terra das comunidades quilombolas - esse número tende a ser pequeno, dando essa distorção toda. Mais recurso para promover as demarcações, sim, é fundamental, mas imprescindível é vontade política para realizá-las. (VERDUM, 2009).

A causa para o não avanço nas titulações a partir de 2009, de acordo com nossos interlocutores e a partir dos documentos formais e dados analisados, está na complexidade da norma federal, que possui inúmeras etapas com enorme demanda de recursos humanos e financeiros. Os recursos para essa área também começam a diminuir, principalmente para os trabalhos de campo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação. O orçamento do INCRA apresentou uma queda de 94% nos últimos sete anos. Se em 2010 o órgão dispunha de cerca de 64 milhões para esta política em todo o Brasil, em 2017 apenas R\$ 4.920.000 foram destinados para encaminhar todos os processos abertos, como podemos observar nos Quadros 8 e 9 abaixo:

Quadro 8-Orçamento anual do PBQ para ações de reconhecimento, demarcação e titulação de Territórios Quilombolas (2009-2017)

Exercício	Dotação Inicial (R\$)	Limite Autorizado (R\$)
2009	10.287.130,00	3.622.911,50
2010	10.000.000,00	6.238.754,20
2011	6.000.000,00	5.995.072,00
2012	6.000.000,00	4.735.641,90

2013	5.500.000,00	5.071.550,00
2014	5.500.000,00	5.389.649,48
2015	4.500.000,00	4.270.482,06
2016	3.003.248,00	3.003.248,00
2017	1.388.935,00	

Fonte: Relatório de Gestão do PBQ 2009 (SEPPPIR, 2010) e Balanço da Regularização de Territórios Quilombolas (INCRA, 2017).

Quadro 9-Orçamento anual do PBQ para ações de indenização de imóveis em Territórios Quilombolas (2009-2017)

Exercício	Dotação Inicial (R\$)	Limite Autorizado (R\$)
2009	28.329.295,00	1.847.233,14
2010	54.200.000,00	25.879.611,00
2011	24.221.628,00	24.221.628,00
2012	50.000.000,00	46.956.432,00
2013	25.000.000,00	42.600.000,00
2014	25.000.000,00	24.860.340,00
2015	25.000.000,00	14.382.238,00
2016	5.000.000,00	5.000.000,00
2017	3.531.065,00	

Fonte: Relatório de Gestão do PBQ 2009 (SEPPPIR, 2010) e Balanço da Regularização de Territórios Quilombolas (INCRA, 2017).

A redução de recursos também faz parte da realidade das demais ações implementadas pelo INCRA no âmbito da Reforma Agrária. Além disso, o órgão sofreu redução de 15% no seu quadro de pessoal de 2003 até 2016, apesar do acúmulo de responsabilidades da autarquia (Terra de Direitos, 2018). Instituições da esfera judicial têm sido atores que influenciam no andamento dos processos de titulação de algumas comunidades, seja travando diálogos entre comunidades e instituições públicas envolvidas ou estabelecendo prazos e cobrando da União a conclusão desses processos. Tal fato demonstra o que afirma Arretche (2001), que a implementação da política está sujeita a mediações de toda ordem no contexto, ambiente institucional, bem como através de interesses e influências dos *stakeholders*.

No caso da Comunidade Vila São João, localizada nos municípios de Campo Largo do Piauí e Matias Olímpio, a Justiça Federal determinou a titulação da comunidade estabelecendo prazos e multas. Já na Comunidade Macacos, localizada no município de São Miguel do Tapuio, o Ministério Público Federal cobrou agilidade na demarcação das terras de uma das mais antigas demandas por terra quilombola no estado. A morosidade do processo tem acirrado conflitos socioambientais que já existiam com fazendeiros. Essa comunidade teve seu primeiro Relatório

Antropológico produzido pelo INCRA/PI em 2009, em desacordo com os anseios dos beneficiários que contestaram o trabalho. Foi necessária a complementação da peça técnica por outro profissional após contestação formal da comunidade (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DO PIAUÍ, 2015). Esses dois RTIDs foram elaborados em 2015, mas apenas publicados em 2017.

A constante mudança de gestores e o envolvimento de poucos implementadores e gestores com os objetivos da política para quilombolas também são apontados como dificuldades por implementadores e movimento quilombola para os diálogos internos e entre a instituição e o público-alvo da política, como observamos nas respectivas falas abaixo de funcionário do INCRA/PI e de representante da CECOQ/PI:

As comunidades quilombolas ainda são pouco empoderadas frente aos órgãos que implementam a ação de regularização. O movimento negro quilombola ainda não tem o mesmo nível de articulação como outros movimentos de luta pela terra. Em contrapartida há um nível de conservadorismo e discriminação racial muito grande entre os servidores públicos, e no geral, enxergo que a maioria despreza a ação. O comprometimento se dá apenas por parte de alguns servidores que se identificam com a causa. (Interlocutor/a “T”, INCRA/PI).

A gente se aproximou dessa discussão do Estado, que é uma cobrança de há muito tempo, a gente se aproximou mais de 2004 para cá, mas a gente não tem esse diálogo, ele funcionou até um certo período, mas a superintendência do INCRA do Piauí muda demais, ou seja, ela troca mais de superintendente do que de roupa. A gente avançou um pouco nessa discussão quando o Superintendente era o Padre Ladislau, depois avançamos mais um pouquinho quando era o Evandro. Só que depois que o Evandro saiu a superintendência do INCRA do Piauí ficou igual a feira do troca-troca de Teresina e passou Superintendente por aquela casa que a coordenação do movimento nunca conseguiu ter um segundo de conversa, ou seja, uma pequena audiência, por pequena que fosse. (Interlocutor/a “G”, CECOQ/PI).

Com o intuito de ampliar a participação das comunidades quilombolas nos processos de titulação e envolver outros órgãos que pudessem auxiliar no andamento dos processos foi criada a “Mesa Estadual de Acompanhamento da Política de Regularização Fundiária Quilombola no Piauí” no dia 29 de novembro de 2013 (BRASIL, Portaria INCRA nº. 4 de 27/05/2015) como resultado de diretriz nacional. Os objetivos formais são integrar ações de regularização fundiária no âmbito dos Governos Federal, Estaduais e Municipais e buscar alternativas locais para solucionar conflitos nos territórios, a partir de reuniões semestrais com os chamados órgãos parceiros e movimentos sociais. Paralelamente, ocorrem mesas nacionais no INCRA/BSB tratando de questões que não puderem ser resolvidas nas mesas estaduais.

As Mesas Quilombolas são espaços de participação social que contribuíram para a

compreensão do funcionamento da política e identificação das dificuldades vivenciadas pelas comunidades e implementadores que precisam ser superadas para que a política atinja os resultados pretendidos, como podemos observar na fala de um dos participantes quilombolas:

Pesquisadora: e essas mesas foram um meio importante de discutir os problemas da comunidade?

Interlocutor/a “H”: é um ponto positivo que a gente acha só que é burocrático só que o INCRA fica sempre na ‘massada’, enquanto têm pessoas dentro do INCRA que querem ajudar a gente porque sabem do esforço, sabem da luta, sabem do trabalho e do sacrifício que a gente passa e tem gente dentro do INCRA, dentro do INTERPI que amarra as coisas, não quer atender a gente bem e se atende bem quando a gente sai pega o relatório e engaveta, se precisa de uma assinatura fica dando trabalho. Agora mesmo o processo lá da comunidade São João, o Batista foi hoje pra lá ver a leitura do relatório e ainda não queriam aceitar ele assistir. Então é essa burocracia, enquanto tem pessoas importantes lá dentro e querem ajudar a gente tem uns que não são importantes e querem atrapalhar o processo, então são muitas burocracias. A gente acha muito importante a mesa quilombola porque ali a gente vai discutir todas as dificuldades que a gente sabe que está passando.

As seguintes instituições federais, estaduais, municipais, entidades e comunidades quilombolas convidadas pelo INCRA participaram dos referidos encontros realizados na sede do órgão na capital Teresina/PI: Instituto de Terras do Estado do Piauí-INTERPI; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA; Departamento Nacional de Produção Mineral-DNPM; Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais-CPRM; Secretaria do Patrimônio da União-SPU; Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais-UFPI; Centro de Ciências Agrárias-CCA/UFPI; Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Cidadania-DIHUCI do departamento de Ciências Jurídicas-UFPI; Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos-SEMAR; Coordenação Estadual de Comunidades Quilombolas do Piauí-CECOQ/PI; Movimento Capoeira de Quilombo-COOMESCQ; Cáritas Diocesana de São Raimundo Nonato; Projeto Dom Helder Câmara-PDHC/SDT/MDA; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-IPHAN; Crédito Fundiário da Secretaria de Desenvolvimento Rural-SDR; Defensoria Pública Estadual-DPE; Coletivo Antônia Flor-CAF; Coordenação de Promoção da Igualdade Racial da Secretaria de Assistência Social e Cidadania-SASC; Superintendência de Relações Institucionais e Sociais-SUPRIS/SEGOV; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes-DNIT; Transnordestina Logística S/A-TLSA; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba-CODEVASF; e as Comunidade Quilombolas Macacos, Vila São João e Buriti, Contente, Artur Passos, Custaneira, Vila Carolina, Tapuio.

As instituições foram convidadas conforme a competência para tratarem dos problemas

pautados em cada mesa, mas alguns representantes designados não possuíam autonomia decisória, o que dificultou o estabelecimento de alguns acordos no momento das reuniões e o cumprimento dos encaminhamentos. Das comunidades quilombolas do Piauí, apenas 10% delas participaram dos encontros por meio de seus representantes e uma das reclamações por eles apresentadas à mesa foi a não disponibilização de recursos financeiros pelo INCRA para custear o deslocamento e alimentação dos quilombolas de seus municípios até a capital, já que geralmente moram em regiões distantes da sede do INCRA.

Nos 3 (três) encontros realizados desde sua inauguração nos anos de 2013, 2015 e 2016 foi discutido o andamento de 13 (treze) processos de titulação, selecionados por estarem no planejamento das ações do órgão. A partir da análise das atas dessas mesas de discussão, elaboramos um quadro com as principais dificuldades identificadas através do relato da fala dos participantes, bem como as possíveis causas e soluções analisadas, com base nos encaminhamentos propostos:

Quadro 10-I, II e III Mesa Estadual de Acompanhamento da Política de Regularização Fundiária Quilombola no Piauí (2013 - 2016)

Nº	Comunidades Quilombolas	Dificuldades		Encaminhamentos
1	Macacos; Arthur Passos; Brejão dos Aipins; Riacho dos Negros, Lagoas; Tapuio; Vila São João; Sumidouro; Pitombeira; Contente; Sabonete.	Morosidade no andamento dos processos nas seguintes fases: a) elaboração do RTID; b) pareceres da área jurídica; c) agendamento do CDR; d) fase contestatória.		a) Estabelecimento de prazos para conclusão de etapas dos processos; b) Liberação de recursos pelo INCRA/Sede; c) Operacionalização de acordo de cooperação técnica com a UFPI para produção de Relatórios Antropológicos; d) Priorização dos processos de quilombolas parados na Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA/PI. e) Revisão dos normativos tendo em vista a simplificação do processo de regularização fundiária quilombola.
2	Vila São João	Ações de competência de outros órgãos.	Território inserido parcialmente em terras registradas no patrimônio imobiliário do estado do Piauí.	a) INTERPI realize a titulação através da legislação estadual; b) Que a procuradoria jurídica atue em defesa da posse da comunidade até que seja titulada.
	Macacos; Pitombeira; Sumidouro; Tapuio.		Terras não registradas em nome do estado	INTERPI realize ação discriminatória para resolver o problema da legalidade das terras devolutas não arrecadas e, assim,

			do Piauí (Data não julgada).	seja possível proceder com a titulação dos territórios quilombolas.
	Sabonete		<p>a) Título concedido irregularmente pelo INTERPI a funcionário público no interior do território identificado por RTID publicado em 2008;</p> <p>b) Processo administrativo paralisado por ação judicial proposta por “proprietário não quilombola” inserido no território (Interdito Proibitório).</p>	<p>a) INTERPI informar aos cartórios de registro de imóveis o cancelamento administrativo do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) concedido irregularmente ao “proprietário não quilombola”;</p> <p>b) INTERPI verificar com a comunidade a possibilidade de titular parcialmente as terras que não possuem impedimentos legais.</p>
3	Macacos	Comunidade discorda do Relatório Antropológico elaborado pelo INCRA em 2009.		INCRA nomear nova equipe para refazer o RTID.
4	Macacos, Sumidouro, Canabrava dos Amaros.	Conflitos socioambientais e territoriais com “proprietários não quilombolas”.	Fazendeiros ou pequenos produtores.	<p>a) Relatório Técnico qualificando a situação de conflito encaminhado para conhecimento e providências dos setores jurídicos da Procuradoria Federal especializada junto ao INCRA e Ministério Público Federal.</p> <p>b) Proposta de mudança na legislação para que haja “inibição do cadastro de imóveis particulares inseridos em Territórios Quilombolas”, assim, durante o processo de titulação as terras não poderiam ser comercializadas;</p> <p>c) Sugestão de atuação conjunta INCRA/INTERPI no cancelamento de registros de imóveis irregulares.</p>
	Lagoas; Arthur Passos; Sumidouro e Contente.		Grandes empreendimentos: Mineradoras, Carvoarias, Barragens,	<p>a) Cumprimento da Convenção nº. 169 da OIT pelos órgãos participantes;</p> <p>b) Comunicações constantes entre INCRA, IBAMA, DNPM e FCP</p>

			Ferrovias (Transnordestina), Bioenergia (Terracal) e energia eólica (Casa dos Ventos).	sobre as ações que incidem em áreas quilombolas, como acerca da emissão de licenças ambientais e minerárias de empresas dentro dos territórios.
--	--	--	--	---

Fonte: elaborado pela própria pesquisadora, a partir das Atas das Mesas disponibilizadas pelo INCRA/PI.

As mesas constituíram-se em um canal institucional de diálogo importante para transparência das ações, a identificação dos elementos que dificultam os resultados, exame dos problemas que a equipe enfrenta na implementação e a organização de estratégias de implementação. Porém, as mesas não têm ocorrido com frequência programada e os encaminhamentos não foram em sua maioria executados pelos órgãos envolvidos, como colocam os representantes da CECOQ/PI na última mesa realizada.

O principal compromisso assumido na inauguração da Mesa Nacional no INCRA/Bsb foi dar andamento a grande quantidade de processos parados nas regionais. No entanto, como podemos observar no caso do Piauí, poucos processos avançaram desde a primeira Mesa Estadual. Dos processos pautados, apenas 2 (dois) avançaram para a conclusão dos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação em 2015 e posterior publicação apenas em 2017 (Territórios Quilombolas Vila São João e Macacos), os demais permanecem em andamento e nenhuma comunidade foi titulada.

Tal fato demonstra que as dificuldades apontadas para operacionalização das ações ainda persistem: redução de recursos orçamentários; complexidade do processo de regularização fundiária de quilombos; falta de priorização da ação quilombola no âmbito dos órgãos fundiários federal e estadual; conflitos territoriais entre quilombolas e grandes grupos econômicos (ligados as atividades de mineração, produção de energia eólica e bioenergia, carvoaria etc.), fazendeiros e outros agricultores que não se reconhecem quilombolas.

De acordo com o interlocutor a seguir, as mesas são importantes espaços de diálogos, mas muitos problemas continuam pendentes por prevalecerem dificuldades institucionais e interinstitucionais:

Pesquisadora: e essas mesas foram um meio importante de discutir os problemas da comunidade?

Interlocutor/a "H", CECOQ/PI: é um ponto positivo que a gente acha só que é burocrático só que o INCRA fica sempre na massada, enquanto têm pessoas dentro do INCRA que querem ajudar a gente porque sabem do esforço, sabem da luta, sabem do trabalho e do sacrifício que a gente passa e tem gente dentro do INCRA, dentro do INTERPI que amarra as coisas, não quer atender a gente

bem e se atende bem quando a gente sai pega o relatório e engaveta, se precisa de uma assinatura fica dando trabalho. A gente acha muito importante a mesa quilombola porque ali a gente vai discutir todas as dificuldades que a gente sabe que está passando, mas não tem resolvido na maneira que a gente espera que seja resolvido.

Por tratarem de espaços de diálogo com ênfase na transparência das ações, as referidas mesas demandaram melhor organização dos processos no Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas e o mínimo de envolvimento de outros setores da Superintendência Regional do INCRA no Piauí que, por força dos normativos internos do órgão, devem atuar nos processos quilombolas em diversas fases processuais.

No entanto, a não priorização geral da política no órgão é uma das dificuldades apontadas pelos implementadores da política entrevistados e que tem persistido ao longo dos anos, como podemos analisar no depoimento dos dois interlocutores a seguir, que denunciam inclusive o fato da equipe técnica ter que estar sempre à frente da gestão do órgão para que a política seja implementada:

Talvez a principal dificuldade seja originada da pouca importância que os gestores principais do INCRA (Chefes de Divisão, Superintendentes e outros chefes de serviços) dão para essa política. E nos últimos anos, de 2011 para cá, acho que houve uma sensível diminuição do orçamento para a ação de regularização de territórios quilombolas. No plano operacional ainda há muita pressão do governo do estado para a paralisação de processos que envolvem disputas entre comunidades e empresas ou empreendimentos considerados 'progressistas'. (Interlocutor/a "I", INCRA/PI).

Eu não sei seria o termo dificuldade, mas um quesito que certamente contribuiu. No INCRA nós nunca tivemos de 2003 até hoje um Superintendente e nem Chefe de Divisão de regularização de quilombo como alguém notadamente articulador dessa política com perfis diferentes. A equipe do Serviço Quilombola sempre andou na frente dos gestores para o bem e para o mal, fazendo coisas boas e fazendo besteiras, a equipe estava na frente. (Interlocutor/a "J", INCRA/PI).

O Interlocutor/a "L", funcionário e gestor do INCRA/PI na ocasião da pesquisa explicou que a ação do Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas tanto foi impactada pela redução significativa de recursos financeiros desde 2016²⁷, como está fora da prioridade nacional da autarquia pelo menos até 2018. Isso também interfere na limitação de pessoal para essa política e de outros esforços técnicos e de gestão necessários para que ela aconteça, já que a meta prioritária é a emissão de títulos em projetos de assentamentos.

27 Em 2016 foi descentralizado cerca de 40 mil reais para as ações no estado do Piauí e em 2017 e 2018, menos da metade desse valor.

As limitações orçamentárias das superintendências têm sido consideradas grande entrave para a continuidade da maioria dos processos, já que a maioria (85%) dos processos abertos no país ainda não possuem estudos técnicos do RTID publicado. Essa etapa do processo é uma das iniciais, mas imprescindível para as demais fases que levam até as titulações, já que trata da identificação dos limites do território que será demarcado. Em entrevista concedida ao INESC (2017), o Coordenador Geral dessa política no INCRA, Oliveira, ressaltou que em face dessas limitações, o órgão está evitando novas frentes de trabalho e priorizando o que é mais urgente.

No INTERPI, a temática é tratada no âmbito da regularização fundiária em geral, pois não há setor específico voltado para essa política. Tal elemento foi apontado por servidores do INCRA/PI como entrave para estabelecer colaboração efetiva na titulação de quilombos em terras de competência estadual. No entanto, embora não tenha ocorrido titulações desde 2007, o estado do Piauí tem recebido financiamento do Banco Mundial para a regularização fundiária de agricultores familiares e quilombolas desde o ano de 2010. No âmbito das exigências do banco, a legislação estadual quilombola foi complementada (Decreto nº. 14.625 de 31/10/2011 que regulamenta a Lei nº. 5.595 de 01/08/2006) e demandado a titulação de 3 (três) territórios quilombolas até 2019, como explica a representante do INTERPI sobre essa operação de crédito:

Pesquisadora: então o Banco Mundial vem sensibilizando mais o órgão para a atuar na questão quilombola?

Interlocutor/a "N", INTERPI: eles queriam que a gente apresentasse Patrícia, 8 (oito) comunidades quilombolas dentro de 3 (três) anos regularizadas. E assim, eu coloquei que pela a experiência que a gente tem da complexidade da regularização de comunidade quilombola eu acho que a gente não conseguiria atingir essa meta, entendeu? E aí a gente teve que reduzir para 3 (três) comunidades, uma por ano. E eu acho que a gente vai conseguir, a gente está aí fechando. (...) eles são tão envolvidos que no início do projeto quando a gente começou a sentar para trabalhar a gente começou a desencadear uma minuta do programa de regularização fundiária de uma forma geral, englobando tudo porque o pequeno, médio e grande e em uma certa altura eles pediram para que fosse excluído toda e qualquer ajuda do Banco Mundial para o grande proprietário porque eles não precisam de dinheiro.

Pesquisadora: funciona como um empréstimo?

Interlocutor/a "N", INTERPI: No caso do Banco Mundial é uma operação de crédito onde eu proponho atingir uma meta, eu trabalho e eu atinjo aquela meta, se eu não atingir eu recebo o dinheiro que eu gastei. Não é eu te dou o dinheiro e tu gasta com tudo não. Eu proponho uma meta, eu trabalho e atinjo aquela meta, se eu atingir eu recebo o dinheiro que eu gastei, entendeu? Só que para isso ele tem uma metodologia de, por exemplo, eles tem uma linha de desembolso que eles chamam de assistência técnica é como se eu fosse fazer isso, mas eu não tenho estrutura, eu não tenho capacidade, eu não tenho

equipamento, eu não tenho veículo, eu não tenho, então ele fornece isso aqui pra ti de graça, eu só tenho que propor e mostrar que eu preciso daquilo, que é um recurso que eles chamam de assistência técnica, aí eles liberam aquele recurso pra você comprar, que a gente conseguiu fazer um plano de aquisição, a gente colocou a necessidade do organizar o órgão que estava, eles vieram fazer várias visitas e viram que o INTERPI não tinha condições pra trabalhar nem de pessoal, nem de equipamento e nem de espaço. Essa mudança para cá já foi uma exigência do banco porque lá no prédio que a gente estava, inclusive nas vezes que a missão do Banco Mundial estava aqui houve um princípio de incêndio e todo mundo teve que correr e descer as escadas.

Com a necessidade de cumprimento das metas de titulações do INTERPI, por força do contrato com o Banco Mundial que se encerra em dezembro de 2019, e as limitações principalmente orçamentárias pelas quais passa a política de regularização fundiária de quilombolas, foi retomada a atuação conjunta com o INTERPI em terras estaduais em 2017. Atualmente estão sendo elaborados 3 (três) RTIDs²⁸ com recursos humanos e materiais de ambos, já que o acordo não prevê repasse financeiro entre os órgãos.

Em suma, podemos apontar alguns entraves no processo de implementação da política fundiária quilombola no estado do Piauí que foram avaliados nesta pesquisa, são: as dificuldades operacionais, limitações de recursos disponibilizados para a execução das ações, a morosidade das etapas processuais estabelecidas pela legislação quilombola, os conflitos crescentes entre quilombolas e proprietários/posseiros não quilombolas, os impactos ocasionados por grandes obras ou empreendimentos públicos e privados em terras reivindicadas por essas comunidades. E, ainda, os embates no campo político com representantes do agronegócio que buscam por diversos meios derrubar a legislação que ampara o direito de acesso à terra a esses grupos étnicos em defesa de seus próprios interesses.

A falta de interesse político no sentido de incluir essa importante e secular demanda das comunidades quilombolas na agenda pública governamental em seus diferentes níveis de gestão é sem dúvidas um dos maiores entraves. A não priorização pelos órgãos implementadores e gestores da política (INCRA, INTERPI e Poderes Públicos-Níveis Federal, Estadual e Municipal) dessa política de regularização fundiária para os territórios remanescentes de quilombos além de representar entraves para a titulação de terras para esse público, significa não agregar investimentos em outras políticas públicas para esses territórios.

28 Os RTIDs que estão sendo elaborados através da atuação conjunta do INCRA e INTERPI são dos Territórios Quilombolas de Angical, no município de Colônia do Piauí; Brejão dos Aipins, no município de Redenção do Gurguéia; Sussuarana, ambos em Piripiri.

4. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO TERRITÓRIO QUILOMBOLA CONTENTE

Na reconstrução da trajetória da luta pela propriedade das terras ocupadas secularmente pela Comunidade Quilombola Contente, em Paulistana-PI, foi possível identificar os elementos que têm dificultado e facilitado a regularização fundiária desse território étnico. Com esse objetivo, realizamos inicialmente uma caracterização socioeconômica e espacial do território reivindicado envolvendo a origem, trajetória, construção e resistência dos seus moradores. Trata-se de uma luta histórica pela permanência e desenvolvimento no espaço em que vivem desde meados do século XIX, assim, os depoimentos dos nossos interlocutores foram importantes para esta avaliação de como tem se dado o processo de implementação dessa política pública.

4.1. CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DA COMUNIDADE CONTENTE

A Comunidade Quilombola Contente está localizada a 23 quilômetros da sede do município de Paulistana, na região sudeste do estado do Piauí e a 484 quilômetros da sede da capital Teresina. O acesso à comunidade se dá por estradas de barro com pouca sinalização e os principais meios de transporte utilizados pelos moradores são motocicletas e caminhões conhecidos como pau-de-arara.

O grupo é formado por 66 famílias, com estimativa de que existam 167 moradores residentes e 11 moradores sazonais que saem em busca de emprego na área de construção civil nos estados de São Paulo e Pernambuco. Essas famílias estão distribuídas em 49 casas de alvenaria, piso de cimento queimado, cobertas por telhas, construídas com matéria-prima do próprio lugar e em cada uma habitam entre seis e dez moradores. Nelas há um banheiro interno construído recentemente por projeto de saneamento rural da Fundação Nacional de Saúde-FUNASA, órgão responsável também pela construção de um poço que abastece parcialmente a comunidade. O projeto para que haja sistema de distribuição da água nas residências ainda não foi concluído. As casas dispõem de energia elétrica desde a década de 1990.

No âmbito de projeto voltado para o semiárido brasileiro desde 2003 do Ministério do Desenvolvimento Social-MDS/Secretaria Nacional de Segurança Alimentar-SESAN, cerca de 40 cisternas de placa de cimento²⁹ foram construídas na comunidade passando a substituir o uso das antigas cacimbas de areia feitas artesanalmente pelos moradores nas proximidades do que chamam de “Riacho Grande”, que atravessa o território. No entanto, a comunidade enfrenta,

²⁹ Trata-se de tecnologia de armazenamento de água de baixo custo para captar a água da chuva, que pode armazenar até 16 (dezesesseis) mil litros para uso das famílias no período de estiagem.

desde 2010, a estiagem que ainda perdurava até o ano dessa pesquisa de campo. As cisternas são abastecidas por carros-pipa. O acesso a postos de saúde, hospital e escolas se dá apenas no município de Paulistana e a aquisição de alguns produtos comerciais alimentícios ou de uso doméstico se faz através de vendedores ambulantes ou em pequenos estabelecimentos comerciais na comunidade vizinha Barro Vermelho.

Figura 13- Moradores da Comunidade Quilombola Contente na primeira sede da associação (debaixo do pé de umbuzeiro), em Paulistana-PI



Fonte: própria autora.

Ao analisarmos os dados dos cadastros de famílias realizados pelo INCRA e que compõe o RTID da comunidade realizados em dezembro de 2014, constatamos que as 47 famílias cadastradas possuem renda familiar que varia entre meio a dois salários mínimos. Essas rendas são compostas por algum tipo de benefício do governo (39% participam do Programa Bolsa Família-PBF, 30% recebe aposentadoria, 28% aposentadoria e bolsa família e 2% pensão)³⁰. A maioria dos moradores possui baixo nível de escolaridade, em geral cursaram apenas até o quarto ano do Ensino Fundamental. No grupo de 64 representantes das famílias

30 A comunidade também foi beneficiada pelo Garantia Safra (GS), ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) voltada para agricultores familiares da região Nordeste e Auxílio Estiagem.

cadastradas pelo INCRA, 41% são analfabetos, 34% possuem apenas o ensino fundamental incompleto, o que aponta para um baixo nível de escolaridade da maioria dos chefes de família. Aspecto reforçado pelo menor percentual ser dos que possuem ensino fundamental completo (9%); ensino médio completo (5%); ensino médio incompleto (6%); e ensino superior completo (2%). Não responderam 3% dos questionados.

O município de Paulistana é abastecido pelo Rio Canindé e o Açude Ingazeiras e tem a produção sazonal do feijão, algodão, mandioca e milho como principais práticas agrícolas e a criação animais (aves, bovinos e caprinos em maior escala e destaque na região). Na Comunidade Contente, tanto a plantação como a criação de animais são atividades impactadas pela carência hídrica, já que a comunidade está situada em região de clima semiárido, com duração do período seco de sete a oito meses, como podemos observar a seguir:

Aqui eram dois lugares que tinha, aqui e na casa daquele menino que você visitou tinha também de fazer farinhada e na represa tinha outra, eram 3 locais que tinham e vinham tudo pra cá, lá da Maria Preta pra fazer farinhada e saia 5, 6 sacas de farinha, tudo pra comer aqui na seca. Hoje devido à seca, a escassez das chuvas é que a gente deixou de plantar mandioca. Mas se Deus abençoar e voltar as invernações que eram antigamente nós vamos voltar a plantar de novo. (*Interlocutor/a "C", Comunidade Contente*).

Essas terras são importantes pra dar de comer a bicho, pra criatório, criava gado, criava porco, criação de bode aí, enchia de gado e bode e hoje não tem mais porque é seco, só as ovelhas têm e graças a Deus e assim mesmo é na criação. Pra criar família, pra cada qual ter suas casas, cada qual ter seu pedaço de terra pra plantar e colher o legume e nunca faltar, aqui a gente tirava dez sacas de feijão e milho, até 40 sacas de milho a gente tirava. Olha, de feijão, algodão, o milho não tá tendo agora porque não tem terra, a mandioca. O que plantar nessa terra graças a Deus dá, só tá faltando água. Ô pessoal que trabalha que vou te falar, aqui em casa saiu carrada de algodão, esse quarto aí era cheio só de algodão. (*Interlocutor/a "D", Comunidade Contente*).

Os prejuízos dos períodos mais prolongados de seca são sempre destacados na fala de nossos interlocutores, como observamos nas falas acima quando falam dos impactos desse evento climático que ocorre desde 2010 na produção de farinha e algodão. Outrossim, também revelam a ausência de políticas públicas dirigidas a este território e à Comunidade Contente, em particular, principalmente acerca do desenvolvimento econômico e produtivo que favoreçam a subsistência e a geração de renda para o grupo nesses períodos de estiagem.

Figura 14- Moradora da Comunidade Contente levando água da cisterna para uso diário em casa



Fonte: própria autora.

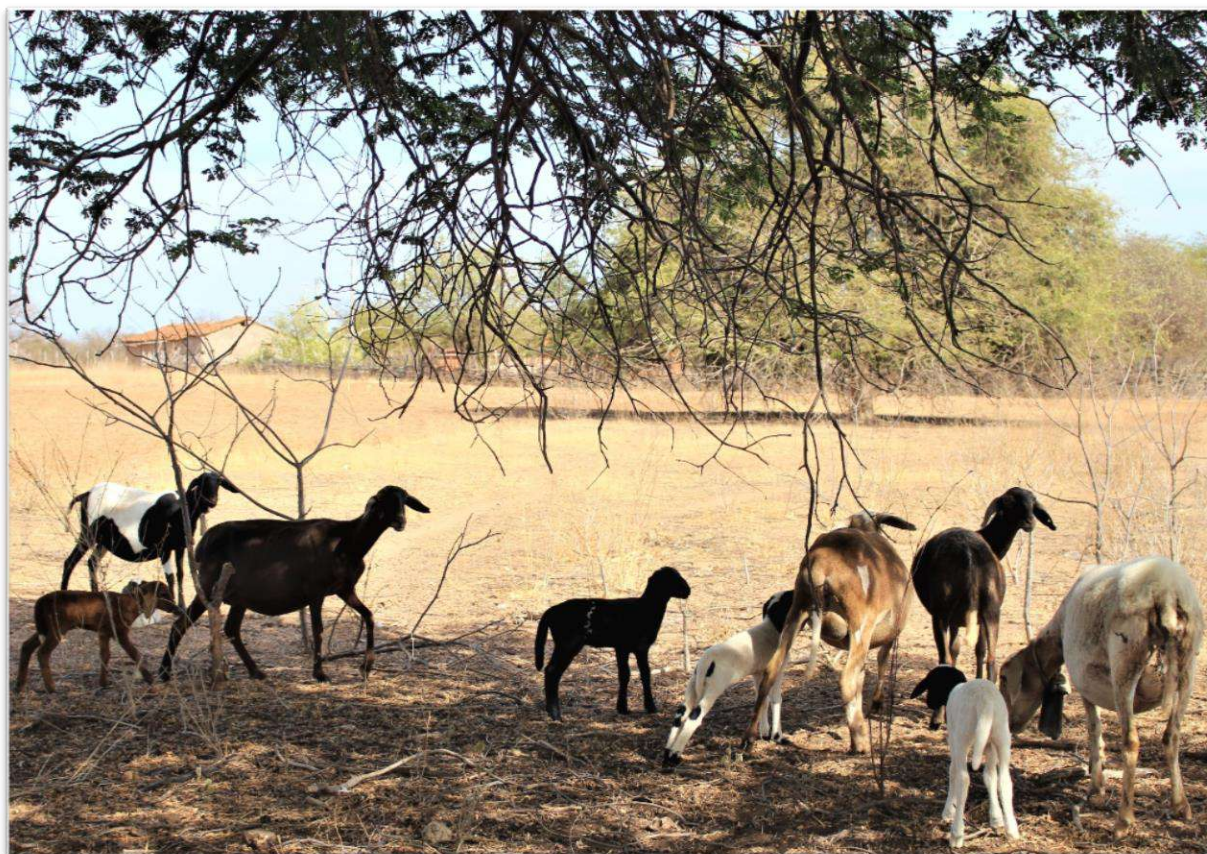
Figura 15- Carro-Pipa utilizado para abastecer comunidades na zona rural do município de Paulistana-PI



Fonte: própria autora.

A rotina das famílias gira em torno da agricultura familiar e as principais fontes de renda são a agricultura (milho, feijão, mandioca, algodão, mamona, batata doce, melancia, abóbora, gengibre, gergelim-é de onde extraem o óleo); a pecuária (criação de caprinos, bovinos e principalmente ovino); e a apicultura (mel de marmeleiro, aroeira). A comunidade se destaca pela produção de mel orgânico tipo exportação produzidos através da Associação dos Apicultores do Barro Vermelho, criada em 1999, filiada à Cooperativa associada a Central de Cooperativas do Semiárido Brasileiro-Casa Apis, fundada em 2005, cuja sede fica localizada no município de Picos, conduzida no âmbito do Programa de Desenvolvimento da Cadeia Produtiva-PROMEL, voltada para agricultores familiares do Piauí e Ceará. O produto é fiscalizado pelo Ministério da Agricultura, que verifica a qualidade e pureza do mel antes de ser embarcado em *container* e levado ao posto de Pecém no Ceará para ser destinado aos Estados Unidos³¹.

Figura 16-Criação de ovinos: rebanho de ovelhas na Comunidade Contente, em Paulistana-PI



Fonte: própria autora.

31 De acordo com informações do IBGE, no ano 2016 o Piauí chegou a produzir 3.048.800 kg, o que representa 7,70% da produção total brasileira, cuja queda comparada ao ano de 2011 (5.107.769 kg do produto, representando 12,22% da produção nacional), pode ser atribuída ao período da seca que prejudica a florada e o valor do quilograma pago ao produtor é de R\$ 9,69.

Figura 17-Produção de Mel: apiário do Sr. José Luís no Território Quilombola Contente, em Paulistana-PI



Fonte: própria autora.

Figura 18-Juscélia Xavier na colheita do mel em favos, Comunidade Quilombola Contente, em Paulistana-PI



Fonte: Comunidade Quilombola Contente.

Figura 19-Casa do Mel da Associação dos Apicultores do Povoado Barro Vermelho, utilizada pelos apicultores do Contente e Barro Vermelho, em Paulistana-PI



Fonte: própria autora.

O algodão orgânico também é destacado pelos moradores pelo potencial da terra para essa atividade no período de inverno. Após ser beneficiado e descarado (separando a pluma da semente), a comercialização é articulada através do Centro de Estudos Ligados a Técnicas Alternativas-CELTA, Organização Não Governamental-ONG que atua no Território de Desenvolvimento Vale do Rio Guaribas, implantando sistemas agroflorestais e plantios orgânicos diversificados. O produto é exportado para países europeus e utilizados na fabricação de calçados e vestuários. Nossos interlocutores dão poucos detalhes sobre o contrato com essas empresas, mas relatam o contato que tiveram com o produto final originado da matéria-prima que fornecem:

Pesquisadora: vocês já viram esse tênis produzido com o algodão que exportam?

- *Interlocutor/a "C", Comunidade Contente:* Eu já vi, já ganhei e já usei um, só que eu dei pra Genivaldo porque ele estava um pouco apertado no pé, se não estava em casa o tênis.

- *Interlocutor/a "A", Comunidade Contente:* porque ele plantava o algodão orgânico de qualidade e ele foi sorteado e ganhou um tênis.

- *Interlocutor/a “C”, Comunidade Contente*: ele disse que valia 400 contos um tênis desse e ele fica mais caro porque tem que exportar e quando chega no Brasil fica muito caro.

No relatório antropológico elaborado por Lima (2015), as mulheres são destacadas pela importante participação na rotina da comunidade, caracterizando-as como engajadas politicamente, parteiras, benzedeiras, artesãs. No artesanato, a fabricação de potes, panelas, bonecos, papeiros é favorecida pelo barro avermelhado oriundo do tipo de solo do território (latossolos vermelho-amarelo associados a solos litólicos e podzólicos vermelhoamarelo eutróficos) e os mais antigos contam que antes serviam de moeda de troca para aquisição de alimentos. Os tijolos e telhas utilizados na construção das casas também são feitos com o mesmo barro em olarias situadas na beira do “Riacho Grande”.

Figura 20-Mulheres quilombolas do Contente em reunião na sede da associação para tratar do desenvolvimento desta pesquisa, em Paulistana-PI



Fonte: própria autora.

A maioria dos moradores se declaram católicos. As novenas do Festejo de São João no mês de junho e as viagens anuais a Juazeiro do Norte, em virtude de promessas feitas a Padre Cícero no mês de setembro, compõem o calendário religioso do grupo. Também fazem parte do patrimônio imaterial da comunidade as rezas para o tratamento de doenças como “vento caído”, “umbigo inchado” e “quebranto”. É corrente a utilização dos saberes tradicionais na manipulação de plantas medicinais comuns na vegetação predominante na região caatinga

arbórea e arbustiva e a biodiversidade da vegetação xerófila (espécies arbóreas, cactáceas, arbustivas, herbáceas). Um dos espaços de lazer da comunidade encontra-se no centro da área de moradia, com dois campos de futebol utilizados por crianças e adultos de ambos os sexos. Eles frequentemente participam de jogos regionais (LIMA, 2015).

Figura 21-Vegetação Xerófila: cactos como cerca para rebanhos, Comunidade Contente, Paulistana-PI



Fonte: própria autora.

Figura 22-Sr. Zé Luís coletando cascas de espécies nativas (angico e aroeira) para uso medicinal, na Comunidade Contente, Paulistana-PI



Fonte: própria autora.

4.2. LUTA PELA PROPRIEDADE DAS TERRAS DO QUILOMBO CONTENTE

A luta pela propriedade das terras do Contente trata do vínculo da comunidade com o território reivindicado envolvendo sua origem, trajetória, construção e resistência. Tal relação com a terra que ocupam pode ser reconhecido desde a origem e formação sociohistórica do grupo até as lutas políticas travadas nos dias de hoje. A luta pela permanência, titulação de suas terras e desenvolvimento no espaço em que vivem desde meados do século XIX.

Diante da pluralidade de situações da população negra em diversas regiões e contextos socioculturais do país, trata-se de um dos casos cuja ocupação territorial resultou da compra de áreas que estavam em propriedades de antigos fazendeiros.

A ocupação das terras do Quilombo Contente resultou da negociação de Elias Mariano, que havia sido alforriado e adquiriu uma porção de terra para constituir família com a índia Lediógara Rodrigues (cabocla branca), como consta no Relatório Antropológico do INCRA (LIMA, 2015, p.53):

A Comunidade de Contente teve origem com o forro do ex-escravo Elias Mariano Rodrigues que se casa com uma cabocla branca, Lediógara Rodrigues. Seu Mariano se refere a sua bisavó como cabocla branca e diz ‘ela não era da qualidade de nós, não. Ela era branca e filha de caboclo brabo, puro, legítimo’, conta que Seu Elias era vaqueiro e andava muito explorando as terras da região desde Juazeirão (referindo-se a Juazeiro do Norte da Bahia), passando por Carnaúba, Três Lagoas, Barreiro, estrada de Betânia, estrada de Araripina, todas são regiões das proximidades. O vaqueiro Elias era mandado para correr atrás de criação de gado do patrão, antigo senhor de escravos, conhecido como Visconde Antônio Coelho. Nessa época somente os ‘brancos’ tinham a posse de gado e criação de animais. Numa dessas andadas Elias ‘deu fé dela (Lediógara), se enamorou e voltou para a fazenda do Visconde, na Baixa Alegre. Chegando lá contou que viu a brancona e que ia casar. O véio Coelho disse para ele escolher o terreno para lá perto dela e construir uma casinha para eles morar. A brancona disse que queria ele, aceitava casar. Amor que nem fogo de lenha, cavou um buraco e botou um pilão, dizendo que ali agora ia se chamar contente, porque ele tava era contente demais porque a brancona disse que queria ele, mas trabalhou que só cachorro de cego para construir sua família e pagar suas terras perto do umbuzeiro, onde morava o povo dela que era família de caboclo brabo’.

O pilão fincado debaixo de um pé de juazeiro no centro da comunidade demarcou o espaço sociocultural do Contente, cujo nome vem da alegria da terra conquistada a duras penas. Eles não sabem dizer o tamanho e demonstram não se importar muito com essa parte da história. O destaque vai para o romance entre o “negro liberto” e a “índia morena pegada pelo cachorro” e a alegria da conquista de um espaço compartilhado com as 7 (sete) outras gerações frutos de outros romances entre primos ou com a mesma ascendência. Embora não se trate de grupo isolado, a formação de rede de parentesco endogâmico é comum até os dias de hoje.

Figura 23-Três gerações de moradores do Território Contente: na estampa da camisa de Chicão está a imagem de Seu Avô Mariano (falecido em 2016), que é bisneto de Elias Mariano



Fonte: própria autora.

As outras casas foram construídas nos arredores da primeira casa, mas a origem do grupo ligada à senzala, espaço que está fora do território delimitado pelo INCRA, é destacada pelos moradores como aspecto da história resgatada após a implementação de políticas públicas para as comunidades quilombolas:

Ele descobriu uma índia, uma ‘morena pegada pelo cachorro’ e se apaixonou por ela e disse que queria casar e o coronel disse que não, se era pra casar que escolhesse uma terra. Porque essas terras aqui todas eram do pessoal do coronel. Aí ele disse que era para ele escolher uma terra pra ele e ele foi e escolheu aqui. Era uma casinha que ficava ali pra cima toda cheia de pedra. E depois foi aumentando a família e aumentando as casas, mas foi nascido da senzala essa comunidade. (Interlocutor/a “B”, Comunidade Contente).

A senzala fica mais ou menos uns 500 metros fora do território e lá eu sempre escutava meus avós dizendo que o coronel era o dono da senzala e criavam muito gado. O que eles faziam? Pegavam o gado quando morriam de uma doença chamada cabrum e não comiam, não queriam comer e davam para os negros comer as carnes dos gados que eram doentes do cabrum. Então era o dono da senzala. (Interlocutor/a “C”, Comunidade Contente).

A organização da comunidade em torno do resgate de sua história, ancestralidade, territorialidade e identidade quilombola na luta por garantia de direitos, ocorreu especialmente após o início do processo de identificação, mobilização e autorreconhecimento do grupo no âmbito do projeto ATER no Quilombo, que já tratamos no capítulo anterior, como ressalta a interlocutora a seguir:

(...) aí quando eles vieram que passou pra o quilombo agora quando Maria Rosalina veio aí ela explicou pro pessoal passar pro quilombo. Porque todo mundo aqui tem ancestralidade, aí foram buscar coisas velhas lá, porque aqui tem uma senzala lá do outro lado da armação, que foi a senzala do tal do velho que eu estava te dizendo que deu as terras pro povo do Umbuzeiro. A veia que criava a minha bisavó e ela deu um pedaço de terra pra ela. Era dos Coelho *véi* que se chamava cativoiro. Aí criava esses povos que o finado Julião irmão da minha bisavó dizendo que quando era no tempo que eles iam pra criar aqueles negros, judiava dos negros, botava os negros nos paus, surrava as negras, os filhos da negras lá dentro dessa senzala. (...). E essa Minerva foi que casou e que criou essa velha que eu estou dizendo que era uma negrinha que criava lá, mas eles eram Coelho, aí eles criavam ela e disse que eles deixaram esse pedaço de terra aqui pra ela e pra ela olhar o gado de lá de onde ela morava lá do outro lado, aqui encostado mesmo. Aí tirava o gado dela de lá e o povo dizia que era curral de gado, de novilha, de criação de bode e disse que era dessa Minerva e essa Minerva era dos Coelho. (Interlocutor/a “D”, Comunidade Contente).

Figura 24-Resquícios da “senzala” que deu origem a Comunidade Quilombola Contente, Paulistana-PI



Fonte: própria autora.

Figura 25-Cadeado e pregos antigos utilizados para aprisionar e castigar escravizados são parte dos objetos encontrados na “senzala” pelos moradores, em Paulistana-PI



Fonte: própria autora.

De acordo com Chiavenato (2012), a abolição favoreceu as classes dominantes à medida que não houve preocupação com o destino dos escravizados, mas com o novo modo de produção que não tratou da inserção do negro no sistema de trabalho livre. A sociedade condicionada ideologicamente pela escravidão e a oligarquia ainda detentora de capital econômico puderam usufruir da fortuna constituída através da escravidão. Assim, prevaleceu o conteúdo da sociedade de classes e o “grande oprimido” primeiro escravo, depois “negro livre” marginalizado, mas o real problema era o fato de os negros serem os mais pobres por terem vindo das senzalas.

O processo de adaptação se deu com o fato de muitos ex-proprietários terem o privilégio de melhor explorar ex-escravos a baixo custo nas relações de trabalho e comerciais e a melhor adaptação desses últimos se deu quando lhes foi concedida a “sorte” de permanecer no emprego ou na aquisição de “retalhos” de terras compradas no “atacado” e vendidas a preço de “varejo”. Assim, relações étnicas entre “brancos” e “negros” são reproduzidas desde o período colonial do regime escravocrata, demonstrando que as relações de escravidão não terminaram com a Lei Áurea de 1888. Essa realidade se exprime na fala dos moradores da comunidade sobre como se davam as relações com as famílias detentoras do capital econômico na região, tanto no passado como em tempos mais recentes:

Tinha nós negros e esses brancos que eram os Coelhoos que tinham mais condições do que os negros, aí ele ia pra esse lugar que tinha mais condições e pedia pra trabalhar pra não ganhar dinheiro, pra trabalhar em troca de feijão e milho pra trazer pros filhos, arroz. Disse que quase ninguém ouvia falar em arroz nesse tempo. Aí ele ia mais um compadre dele um irmão que inclusive é padrinho meu. Aí quando ele chegou lá perguntou se tinha trabalho e ele disse que ele respondeu “não negro, volta para trás que não tem trabalho pra você não”. (Interlocutor/a “E”, Comunidade Contente).

Graças a Deus fazendeiro aqui a gente nunca teve crítica não porque os fazendeiros daqui de Barro Vermelho, Contente. A gente fala com Contente, mas é tudo Barro Vermelho. Os fazendeiros daqui precisavam tudo dos negros velhos de Contente pra trabalhar. E os negros velhos de Barro Vermelho, de Contente tudo trabalhador, negro honesto, tudo que o pessoal tem mais medo é alguém dizer assim 'fulano pegou no que é de fulano'. E graças a Deus não acontece isso, os negros velhos eram todos de consideração, por isso os grandes fazendeiros, aqueles caras que tinham maior condições pegaram e nunca teve isso, na hora de precisar 'vou chamar fulano de Barro Vermelho pra trabalhar', aí trabalhava a semana e pronto. (Interlocutor/a “A”, Comunidade Contente).

Na década de 1960, ocorreu uma primeira demarcação de terras na região onde está situada a comunidade, nas Fazendas Itaizinho e Paulista, cujas posses adquiridas em Contente foram registradas em cartório e, referente a elas, atualmente cerca de 11 moradores pagam o

Imposto Territorial Rural-ITR de partes do território que possuem Certificado de Cadastro de Imóvel Rural-CCIR. As demais famílias (filhos/filhas; noras/genros) encontram-se em regime de comodato³².

Uma das mais antigas moradoras da comunidade relata como se deu esse processo de reconhecimento formal da posse das famílias de Simião, Marianinho, Luíza e Geraldo, que compõe o grupo e que são desta forma por eles denominadas:

Pesquisadora: como foi a história das terras aqui de Contente, a senhora sabe dizer?

Interlocutor/a "D", Comunidade Contente: bom, eu sei porque o meu sogro me falava, ele não tinha terra quando chegou aqui, ele casou com a minha sogra, ele casou com a primeira e depois ela morreu e ele casou com a cunhada, aí quando ele estava trabalhando essas terras ali do bastio, daqui de Contente, da parte de Simião, sabe e quando foi lá na frente o finado, o coronel Raimundo Paulistano, eles se gostavam muito. E dizem que nesse tempo eles ficavam caminhando nas casas, que hoje é fiscal e não sustenta esse povo véi grande que queria ser maior do que os outros, aí saia nas casas. Aí as pessoas que ele tinha amizade ele dava as coisas. Aí disse, 'Simião, é bom você comprar uma posse pra botar nessa terra porque seu sogro não deixou, mas tem que apossar'. Ele queria que comprasse uma posse pra apossar, que amanhã ou depois vai vir uma reforma agrária aqui e se ela vier essa terra aqui nós corta tudo pra nós até Paulistana. Aí ele pegou um terreno, vendeu uma novilha pra apossar a posse, aí hoje está no meu nome, eu pago e até o papel ela me deu porque eu tinha precisão do papel e ela 'você é conhecida, eu te entrego o papel', mas pra registrar falta a folha, ela não cobriu porque só pode cobrir quando registrar e tem todo mundo que dar para poder registrar a posse de lá. (...) Ainda hoje está os INCRA abertos aí, os INCRA véi do governo até hoje tá tudinho aí.

De acordo com a fala da mesma interlocutora, observamos que o autorreconhecimento do grupo como quilombola se deu a partir de uma identidade construída através das fronteiras étnicas estabelecidas com outros grupos de famílias da região, a partir das relações sociais e econômicas historicamente desenvolvidas:

Pesquisadora: a comunidade aqui é quilombola?

Interlocutor/a "D", Comunidade Contente: é quilombola.

Pesquisadora: por quê?

Interlocutor/a "D", Comunidade Contente: porque aqui tudo é negro. Tem deles que tem a qualidade amarela e deles negro não quer ser, mas nós não pode esconder, como te falei ontem. Hoje, essa qualidade minha aqui porque meu avô, a minha mãe era amarela, a qualidade amarela, a minha avó de uma parte e de outras tem o cabelo fino, era tipo de índio, ali pra baixo mesmo tem

32 Comodato é o regime de empréstimo gratuito de gleba de terra, já que o imóvel é um bem não fungível.

uns sobrinhos meus, umas primas que os cabelos é bem aqui embaixo e a qualidade pretinha e outros já são assim amarelo. Esse meu, Chiquinho, Zé Guimarães e Luís são amarelos, já Doninha, Anita e Azenir são tudo as qualidades pretas, Azenir era assim, a qualidade preta, não sei se você já conheceu o Nelsom ali? Nelsom é a qualidade toda preta. Às vezes pinta por essas qualidades de amarelo porque fica numa rivalidade de Coelho e são tudo nascido aqui dentro dessas terras.

Pesquisadora: o que é a qualidade do Coelho?

Interlocutor/a "D", Comunidade Contente: porque tem a qualidade de Coelho, disse que é branco, o cabelo.

Pesquisadora: esses Coelhos são de onde?

Interlocutor/a "D", Comunidade Contente: daqui ao redor mesmo tem a comadre Maria Preta. Tem a família dos Coelho e outros que se Chama Carlos, que são a qualidade amarelo, mas os daqui são tudo moreno.

Figura 26-Dona Maria do Nascimento, 81 anos, traz nas mãos a imagem de sua família e a de seu esposo falecido, pessoas com significados para a memória, ancestralidade e vínculo com as terras do Quilombo Contente, em Paulistana-PI



Fonte: própria autora.

A comunidade foi identificada a partir do *Programa Ater no Quilombo*, iniciado em 2004, primeiro momento em que teve contato com a política pública voltada para comunidades quilombolas. Na ocasião, a comunidade fazia parte da Associação Quilombola Barro Vermelho, criada ainda na década de 1990, comunidade vizinha com quem possuem ancestralidade comum, laços familiares, afetivos e sociais até os dias de hoje. O intuito de mobilizar a comunidade em torno de direitos étnicos-territoriais levou a sua organização em Associação de Moradores da Comunidade Quilombola Contente, em 2007. No entanto, através do relato da representante da CECOQ/PI, observamos que Barro Vermelho e Contente já participava das primeiras discussões no final da década de 80 sobre os problemas que afetavam a população negra na região sudeste do estado do Piauí:

Aqui no estado do Piauí a organização deu início no finalzinho dos anos 80 porque nessa região tem um número grande de comunidades, só que a gente iniciou nas CEBs (Comunidades Eclesiais de Base) participando de encontros das igrejas porque não tinha outra iniciativa ou outras formas. E eu lembro de ainda guria mais Osvaldina e Zé Andreilino, hoje falecido. José Andreilino é da comunidade do Chupeiro e tinha eu e a Osvaldina aqui e tinha um outro senhor, o nome dele é Francisco, mas era conhecido como Misturado da comunidade do Barro Vermelho, que é de Contente, e a gente participava dos encontros na paróquia e lá acontecia nossas conversas sobre a gente, mas acontecia no paralelo porque a igreja não fazia nenhum debate nesse sentido. E aí em 89 teve uma campanha da fraternidade que a CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) trouxe como tema 'Ouvir o Clamor desse Povo' e tratava especificamente da população negra. Então a gente pegou essa carona do tema para a gente poder fazer as nossas conversas, poder conversar sobre a gente. (Interlocutor/a “G”, CECOQ-PI).

Embora moradores das Comunidades Barro Vermelho e Contente destaquem tratar de um mesmo grupo, inclusive estando no mesmo “campo redondo” das terras, a discussão sobre a instrumentalização da identidade negra quilombola na busca pela garantia de direitos étnicos territoriais avançou mais nesta última. Tal fato foi o que levou a organização de uma nova associação distinta da de Barro Vermelho no ano de 2007. No entanto, apenas no ano de 2010 a comunidade formalizou pedido à Fundação Cultural Palmares-FCP da emissão da certidão de autorreconhecimento como Comunidade Quilombola.

A interlocutora a seguir explica como foi organizada a Associação da Comunidade Quilombola Contente, a partir das informações sobre os direitos até então negados e da busca pelo conhecimento de sua própria história, que os colocou como parte ativa nesse processo:

Na época que veio para formar a associação a gente era sócio lá do barro vermelho, aí de repente formou essa associação de comunidade quilombola, o barro vermelho não quis e mandou que viessem para aqui para o Contente que era o lugar que tinha mais negros. Então a gente decidiu formar a associação

aqui e desde o início de 2007 quando foi formada essa associação. Ela já foi formada como comunidade quilombola, registrada desde o início como comunidade quilombola e graças a Deus nós estamos nos dando bem. Nós somos comunidade quilombola e somos com orgulho. O resultado é que com toda explicação que a gente teve, o conhecimento, aí foi descoberto que aqui tinha sido uma comunidade que tinha nascido de pessoas que já tinham saído do cativeiro. Essa comunidade aqui era toda de mato, devido ao filho de seu Elias que vivia no cativeiro ter se libertado, então ganhou esse pedaço de terra aqui e colocou o nome de Contente por ter saído lá do cativeiro, da senzala bem próxima. (Interlocutor/a “B”, Comunidade Contente).

Figura 27-Reunião de encerramento da pesquisa de campo na atual sede da Associação da Comunidade Quilombola Contente, em Paulistana-PI, novembro/2017



Fonte: própria autora.

O processo de organização política da comunidade ocorreu a partir de diversas reuniões realizadas pela Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Piauí-CECOQ/PI nas comunidades da região e na cidade de Paulistana, principalmente através de Maria Rosalina, liderança desse movimento social na região, como relata na sequência outra moradora da comunidade:

A gente já era quilombola, mas a gente não tinha o conhecimento, melhor

dizendo, a nossa origem a gente sabia que tinha, mas não sabia os nossos direitos, então a gente foi em busca e foi buscando também conhecimento através do que abriu mais o olho da gente, do que eu tenho mais conhecimento de nós, a Maria Rosalina que é ela que acompanha a gente aqui, que é da coordenação. E a gente foi fazendo reunião juntamente com São Martins, Garapas. (Interlocutor/a “E”, Comunidade Contente).

A partir de Santos (1996/1997), podemos compreender o acesso à cidadania negada como poder ser tão forte quanto o Estado o que lhe permite se defrontar com ele a partir de sua compreensão do mundo e de sua situação nele e mesmo ainda não sendo cidadão, ter consciência de quais devem ser os seus direitos. Nesse sentido, a mesma interlocutora relata com o orgulho “ser quilombola” a partir do momento em que se tem consciência de direitos anteriormente negados e passa a lutar por eles:

Pesquisadora: você se considera quilombola?

Interlocutor/a “E”, Comunidade Contente: nossa, demais, e agora que a gente já conhece o nome mais um pouco porque aí atrás Patrícia, a gente só tinha, só levava discriminação, assim, a gente leva hoje ainda rejeição, mas o pouco de que a gente conhece hoje está bem melhor pra nós porque a gente já conhece um pouco da nossa história, a gente já conhecia a nossa história, mas a gente não sabia que tinha aquele direito entendeu? De ir atrás, de estar brigando por aquilo. E também, muitos deles aqui, eu não, eu nunca escondi a minha origem, mas muito deles aqui tinha medo de falar, tinha vergonha de expressar aquilo que você é. Eu não, e se for meu direito eu bato em qualquer porta por um direito nosso e também a gente não pode esconder a nossa origem, entendeu? Só não tinha conhecimento, os direitos que eram da gente, a gente não tinha, não sabia que a gente tinha e hoje que a gente sabe, que nós temos os nossos direitos, ainda existe o racismo, mas hoje ainda está mais fácil do que antes.

Os direitos a que nossos interlocutores se referem estão relacionados às políticas públicas básicas constantes no âmbito do Programa Brasil Quilombola-PBQ, a partir do qual essas comunidades passaram a ser, ao menos formalmente, público prioritário em outros programas já existentes, como: infraestrutura e qualidade de vida (Luz para todos, Água para todos, Programa Nacional de Habitação Rural-PNHR); inclusão produtiva e desenvolvimento local; cidadania. Além desses, o acesso à terra, cuja política já é mais específica para esse público.

Para os comunitários, o pagamento dos impostos referentes à terra representava segurança jurídica, garantia de permanência e desenvolvimento nas terras que ocupam, por estarem “em dia com o Governo”. No entanto, uma série de violações de direitos ocorreram, sem diálogo com a população local, após a chegada de grande obra na região cujo principal objetivo econômico é favorecer a mineração e o agronegócio. A mobilização e resistência da

Comunidade Quilombola Contente contra os impactos ocasionados pela construção da Ferrovia Nova Transnordestina, obra do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC do Governo Federal em parceria com os Governos Estaduais do Ceará, Piauí e Pernambuco, tornou público o que estava acontecendo com diversas comunidades situadas nas regiões do Nordeste por onde o traçado da ferrovia passa, ilustrado na imagem abaixo:

Figura 28-Mapa da Ferrovia Transnordestina, que atravessa os estados do Piauí, Ceará e Pernambuco



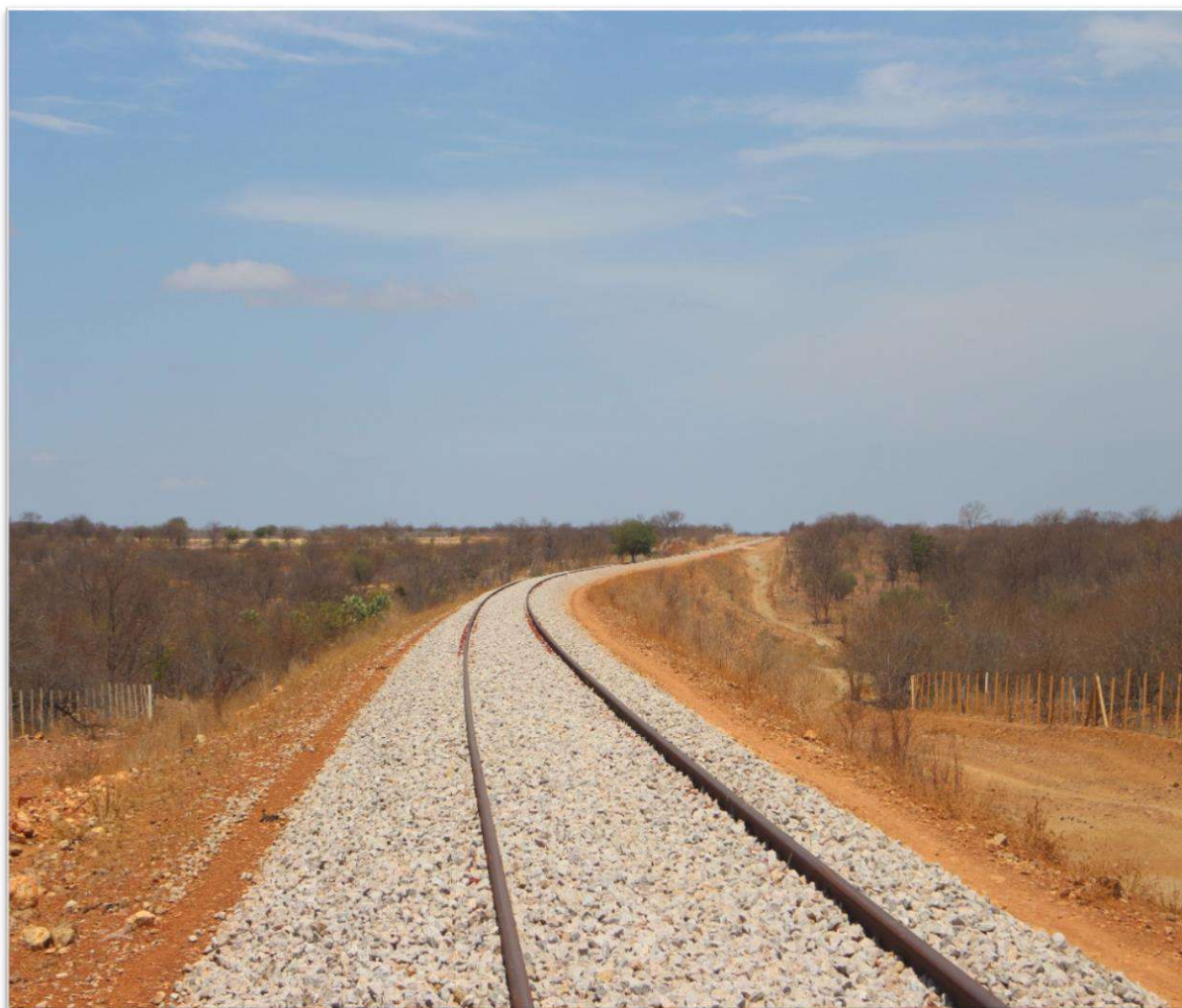
Fonte: site da Associação Nacional dos Transportes Ferroviários-ANTF: <http://www2.antf.org.br/antf/index.php/transnordestina/mapa>, acesso em 30/01/2017.

As obras foram iniciadas em 2006, com previsão inicial de quatro anos para entrega. A construtora Odebrecht foi a responsável pela obra até setembro de 2013, após isso ficou responsável por subsidiar e tocar o projeto até os dias de hoje a Transnordestina Logística S. A.-TLSA, subsidiária da Companhia Siderúrgica Nacional-CSN. Embora seja privada, a maior parte dos recursos utilizados na obra são públicos, já que o Governo Federal garante financiamento de bancos e instituições públicas, os Governos Estaduais são responsáveis pelas desapropriações das áreas afetadas e a Agência Nacional de Transportes Terrestres-ANTT é responsável pela fiscalização da obra.

O objetivo da ferrovia é ter alto desempenho no transporte de grãos e minérios com portos capazes de receber navios de grande porte e, assim, aumentar a competitividade dessa

produção na região. O seu traçado, que deverá ter 1.728 quilômetros, parte do município de Elizeu Martins, no estado do Piauí, em direção a Salgueiro, no estado do Pernambuco, onde se dividirá em dois braços que irão até o Porto de Pecém, situado no município de São Gonçalo do Amarante, Ceará-CE e Porto de Suape, situado no município de Ipojuca, Pernambuco-PE. A Transnordestina também deverá conectar-se a Ferrovia Centro Atlântica-FCA em Porto Real do Colégio, Alagoas-AL e com a Ferrovia Norte-Sul que fica entre as cidades de Elizeu Martins-PI e Estreito-MA. Ocorre que, após mais de uma década do início das obras e 6 bilhões de reais aplicados, apenas 52% do previsto foram concluídos, o que corresponde a 600 quilômetros de trilhos, pontes, viadutos e trabalhos preparatórios do solo. A ferrovia não opera comercialmente, mesmo onde a linha está pronta, e a TLSA atribui as dificuldades com a obra ao atraso no repasse de recursos públicos.

Figura 29-Trilhos da Ferrovia Nova Transnordestina em sobreposição ao TQ Contente, no município de Paulistana-PI



Fonte: própria autora.

Figura 30-Presidente da Associação da Comunidade Quilombola Contente caminhando sobre os trilhos da Ferrovia Transnordestina que cortam as terras da comunidade



Fonte: própria autora.

A Associação de Moradores da Comunidade Quilombola Contente já existia na época em que foram feitas as primeiras “picadas”, ou seja, caminhos abertos na mata para sinalizar por onde iria passar a ferrovia. No entanto, os moradores não sabiam que tinham direitos que deveriam ser respeitados enquanto povos tradicionais, como explica Juscélia Xavier. Os funcionários da obra e do município afirmavam ser terra do Governo e que por isso poderiam passar de qualquer forma.

A comunidade que já estava organizada em Associação Quilombola, ainda não havia sido certificada pela Fundação Cultural Palmares-FCP. Após denúncias da comunidade e visita de técnica da instituição com sede em Brasília, o documento foi emitido em 20/09/2010. A representante do movimento quilombola afirma que as certidões passaram a demorar mais a ser emitidas quando o INCRA deixou de encaminhar a documentação necessária à FCP, sendo necessária muita cobrança do movimento quilombola para que priorizem algumas comunidades em situação de conflitos, como no caso do Contente.

Um moradora da comunidade relata como aconteceu o início das obras no território e

como se deram os primeiros diálogos com a FCP sobre situação que vivenciavam naquele momento, resultando na emissão da certidão de autorreconhecimento do grupo como quilombola:

No início quando entrou aí a gente descobriu e já tinha visto as roças, já tinha feito estrada. Ai Maria Rosalina ligou pra seu Clóvis e seu Clóvis acionou a Palmares e a Palmares veio imediatamente. Que a pessoa da Luciana nós devemos muitos favores pra ela e hoje nós conseguimos alguma coisa através da Luciana. Ela imediatamente baixou aqui em 2008, 2009, foi por aí. Foi quando começaram as obras da ferrovia. Fomos andar nuns trechos aqui e ela ficou horrorizada com a situação, aonde eu estava andando com ela pelos trechos, eu estava de carro com ela e Zé Luís estava de moto mais Pedro, um primo dele andando, a gente vinha andando atrás quando deu fê o pessoal da ferrovia parou a gente e quando parou ela riscou o carro em cima:

– ‘O que que acontece, o que está acontecendo aqui?’

- ‘Não aqui não pode entrar porque é coisa do governo e não sei o que’.

- ‘Ligue para seu chefe, diga que é Luciana da Palmares que está aqui’.

E nisso ela já acionou Brasília pra mandar imediatamente o registro da Palmares para aqui porque a gente estava precisando. (Interlocutor/a “B”, Comunidade Contente).

O referido documento representa o reconhecimento formal do Estado da existência de determinada comunidade quilombola e tem sido importante na defesa do território desses grupos, em face da morosidade e complexidade dos processos de titulação, além de ser quesito necessário para que o INCRA dê andamento ao processo de titulação. Já o processo de regularização fundiária foi aberto no INCRA por solicitação na CECOQ/PI no dia 18/02/2011. A formalização dessa demanda junto ao INCRA foi intermediada pela CECOQ após o início das obras da ferrovia dentro do território, que se deu sem qualquer diálogo com a população local e sem realização de consulta prévia prevista na Convenção nº. 169 da OIT, como explica a representante da CECOQ/PI:

Pesquisadora: e a consulta prevista na Convenção nº. 169 da OIT, ela já aconteceu aqui?

Interlocutor/a “G”, CECOQ/PI: então, aqui existe consulta quando a gente força, apenas desde que ela existe e desde que esses empreendimentos estão instalado no Piauí, pela primeira vez na história só agora no mês de Setembro de 2017 é que uma empresa chama a comunidade, ou seja, avisa a comunidade para fazer essa consulta, mas até então as outras empresas que já foram pra roda de conversa foi porque nós enfrentamos e trouxemos pra roda de conversa, isso aconteceu em Paulistana, na comunidade de Contente, lá em Betânia na comunidade de Silvino, lá em Saco Curtume em São João do Piauí, a gente disse: ‘sente bem aqui e vamos nos escutar porque aqui já existe um povo quando vocês chegaram, aqui tem um povo e esse povo vive aqui há mais de 100, há mais de 200, há mais de 300 anos’. O diálogo que tem acontecido entre comunidade quilombola, coordenação estadual e empresa, em sua maioria foi a própria coordenação que provocou.

Pesquisadora: em Contente foi assim também?

Interlocutor/a “G”, CECOQ/PI: em Contente foi assim e a empresa só foi sentar com a gente porque a gente ocupou, a estrada estava sendo construída e disse: ‘daqui a gente só sai se sentar e conversar com a gente’.

Pesquisadora: foi aquela manifestação que teve repercussão nacional?

Interlocutor/a “G”, CECOQ/PI: foi. A partir daquele 13 de maio de 2011, 2012 foi que a empresa começou a entender que pra ela passar por ali ela tinha que escutar quem estava por ali. E há quem diz que a coordenação vive pra atrasar o desenvolvimento do estado do Piauí. Não, nós não estamos atrasando nada. Agora, se chega em nossa casa sem pedir licença e sem bater pra entrar o dono da casa tem que dizer: ‘Opa! Aqui tem um superior. O que vocês querem? Bora sentar pra conversar’. E essa é a fama que a gente tem. Nós não estamos aqui pra atrasar o desenvolvimento do estado do Piauí não. Nós achamos que o estado do Piauí precisa respeitar a vida. Porque somos negros, somos pobres, analfabetos, vão passar as máquinas por cima? Vão não. Eu posso não saber ler, mas eu sei falar, eu posso não ter uma fala acadêmica, mas eu sei falar, então vão escutar do meu jeito.

Os diálogos só começaram a acontecer a partir de 2011, após manifestação realizada durante três dias por mulheres quilombolas e com o apoio da CECOQ/PI, ocasião em que ficaram acampadas na passagem onde os trilhos da ferrovia estavam sendo implantados e, assim, paralisaram a obra para que a empresa dialogasse com as comunidades. De acordo com informações obtidas através de “Carta aberta à sociedade brasileira ante as violações dos direitos de comunidades quilombolas pela ferrovia Transnordestina”, de 21/06/2015, em que assinam as Comunidades Contente e Barro Vermelho, pesquisadores e entidades de assessoria, ocorreram: deslocamentos compulsórios de famílias; destruição de bens materiais e imateriais; indenizações irrisórias com valores que inicialmente variavam entre R\$ 5,00 e R\$ 400,00 calculadas com base em critérios que só levam em conta o valor da terra e desconsideram os impactos na vida comunitária do grupo. Os baixos valores indenizatórios oferecidos sem considerar os danos coletivos, uso e costumes da comunidade foram questionados por eles em um desses diálogos com o Governo do Estado, conforme relato abaixo:

(...) eu fiquei sentada na mesa com eles, o governador bem aqui e eu bem aqui. Nós conversamos um negócio de vamos ver o que vocês vão fazer a respeito dessa terra. ‘Você acha justo pagar uma terra com 5 reais?’. Aí ele bateu na minha perna e disse: ‘...minha querida, é assim, se a terra é desse tantinho, o dinheiro é desse tantinho’. Rapaz eu não sei como eu fiquei, até hoje eu estou indignada com isso, eu fiquei entalada, eu entalei demais pra responder a ele. (Interlocutor/a “B”, Comunidade Contente).

Houve também descumprimento da obrigação estatal de consulta prévia, livre e informada aos povos e comunidades tradicionais, antes de tomadas de decisões que possam

afetar bens ou direitos, previstas na Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho-OIT da qual o Brasil é signatário:

Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente (artigo 6º, item 1, letra “a”).

O Estado, que também é responsável pela obra da ferrovia, é obrigado a titular as áreas ocupadas pelos remanescentes de quilombolas. Essa situação de insegurança jurídica pela falta de reconhecimento da propriedade de seus territórios é vivenciada pela maioria das comunidades quilombolas do Brasil. Em face disso, constantemente precisam se reorganizar diante de situações de discriminação, exploração, desarticulação de grupos, subemprego na área urbana, esgotamento de terras na área rural, chegada do grande capital, crescimento populacional, conflitos, êxodo rural, desagregação de grupos, estigmas, intolerância étnica que resultam na segregação socioespacial.

Figura 31-Travessia para os Territórios Quilombolas de Contente e Barro Vermelho cortada pela ferrovia Transnordestina, em Paulistana-PI



Fonte: própria autora.

A comunidade Contente já conhecia os limites do seu território, mas precisou do reconhecimento oficial do Estado para que pudesse ter seus direitos de propriedade respeitados através da política de regularização fundiária de territórios quilombolas, o que motivou a abertura do processo no INCRA:

Pesquisadora: então quando a transnordestina passou a comunidade ainda não tinha aberto processo no INCRA, mas já sabia que a ferrovia estava cortando o território no meio?

Interlocutor/a "A", Comunidade Contente: já sabia.

Pesquisadora: então vocês tinham a noção de qual tamanho era a área da comunidade, não é?

Interlocutor/a "A", Comunidade Contente: tinha, tinha, essa área da comunidade a gente tinha noção desde quando eu nasci já, vamos dizer, seu Mariano tem a terra dele, Paulo, Ecias, Jesé, Geraldo, os dois Pedros, Chicão, cada qual tem sua área de terra e é tudo aqui em Contente. Por isso que a gente sabia que aqui é a área do pessoal do Contente. E aí quando veio a demarcação já sabia.

O relatório antropológico da comunidade, que compõe o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação-RTID, foi contratado pelo INCRA e elaborado pela empresa Terra Consultoria em Engenharia e Meio Ambiente Ltda. No intuito de enfrentar o passivo das comunidades quilombolas que não possuem sequer Relatório Antropológico, o INCRA realizou para todos os estados com demandas quilombolas a contratação de cerca de 100 dessas peças técnicas que compõe o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação/RTID por meio de pregão eletrônico, em 2011.

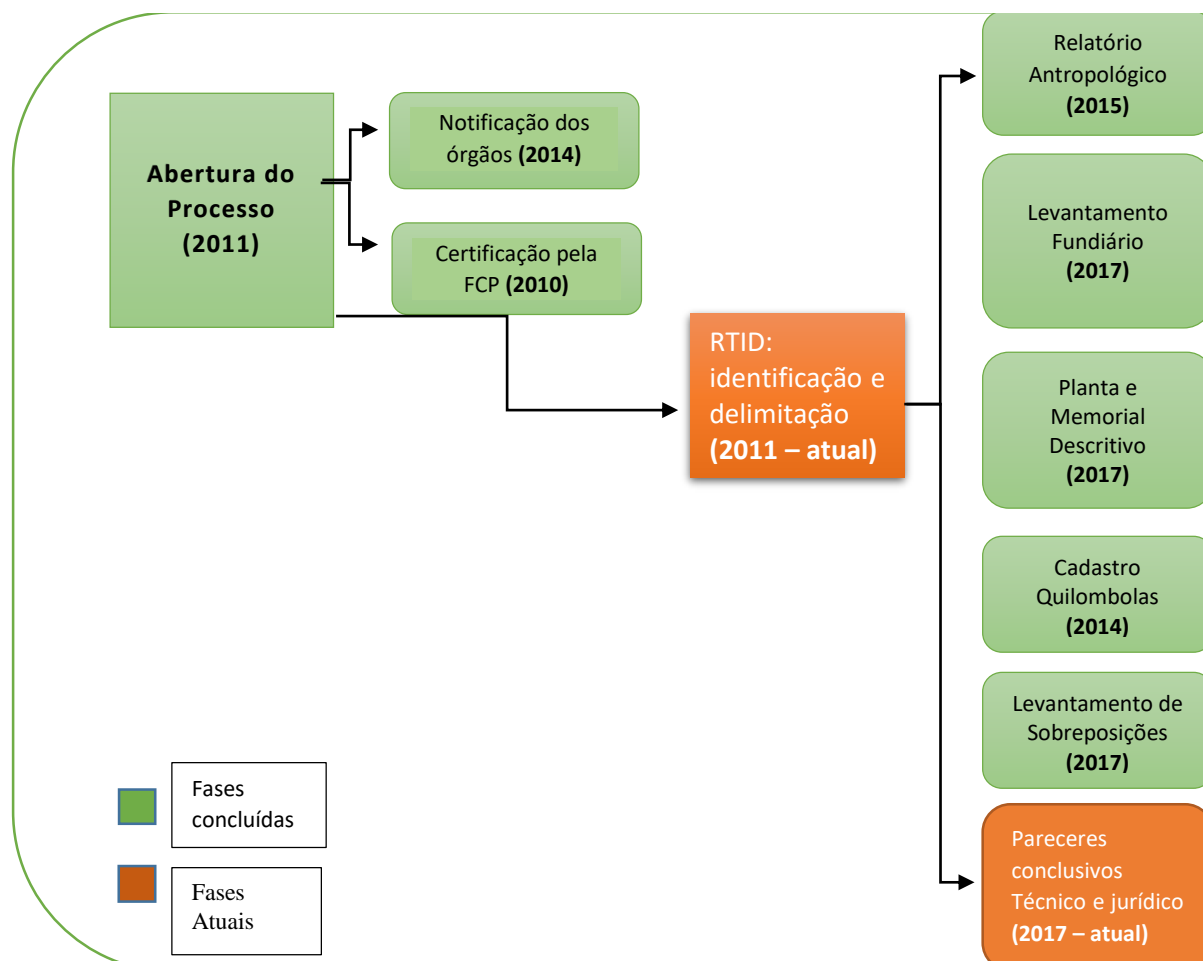
No Piauí, a empresa Terra Consultoria em Engenharia e Meio Ambiente ficou responsável pelo trabalho em três comunidades, a saber: Contente, no município de Paulistana; Sumidouro e Pitombeira, ambas no município de Queimada Nova. Outros quatro relatórios também estavam previstos para serem contratados, mas a empresa licitada desistiu.

Após reunião de nivelamento acerca do acompanhamento e avaliação dos produtos entre as empresas contratadas e o INCRA/BSB, em dezembro de 2011, as pesquisas de campo foram iniciadas no ano seguinte. A equipe interdisciplinar de antropólogas, cientista social, geógrafo e estudante de história desenvolveram durante um ano pesquisa de campo. O relatório antropológico foi finalizado e aprovado pelo INCRA em 09/03/2015, identificando uma área de 636,16 hectares.

Para além do Relatório Antropológico, as demais peças técnicas que devem compor o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação-RTID ficam a cargo do INCRA, o que

envolveu os seguintes procedimentos já cumpridos:

Figura 32-Situação do Processo de Regularização Fundiária do Território Quilombola Contente, Paulistana/PI (2011-2017)



Fonte: elaborado pela própria pesquisadora, a partir do Processo Administrativo nº. 54380.000192/2011-17 disponibilizado pelo INCRA/PI.

O RTID foi elaborado pela empresa Terra Ambiental e por equipe técnica interdisciplinar da autarquia pelo serviço de regularização de territórios quilombolas. A equipe do INCRA para elaboração das demais peças técnicas não terceirizadas foi composta por antropólogos, engenheiro agrimensor, engenheiro agrônomo e técnica em cadastro rural tendo sido modificada por quatro vezes e alterando prazo para conclusão dos trabalhos em decorrência da indisponibilidade de recursos humanos (falta de servidores para esta ação) e financeiros (diárias, carros, combustível) para execução das ações em campo: em 27/05/2014 estabeleceu equipe para prazo de 90 dias; em 11/11/2014 nova equipe e prorrogação de 120 dias; no dia 18/04/2016 constituiu-se nova equipe e prorrogação de 180 dias; em 10/10/2016 nova equipe e prorrogação de 180 dias. No quadro abaixo estão detalhadas as ações implementadas pelo INCRA, desde 2011, tendo em vista a titulação do Território Quilombola Contente:

Quadro 11-Situação do Processo de Regularização Fundiária do Território Quilombola Contente, Paulistana/PI (2011-2017)

O PROCESSO DE TITULAÇÃO DA COMUNIDADE QUILOMBOLA CONTENTE			
N.	Etapas do Processo		Detalhamento
1	Certidão da FCP		A Associação da Comunidade Quilombola Contente foi fundada em 2007 e teve sua certidão de autorreconhecimento como quilombola junto à FCP emitida em 20/09/2010 .
2	Abertura do Processo no INCRA		A abertura do processo de regularização fundiária no INCRA foi realizada a pedido da CECOQ/PI em 2011 .
3	Notificação de órgãos públicos sobre abertura do processo no INCRA (art. 7º da Instrução Normativa INCRA nº. 57 de 20/10/2009)		No dia 05/04/2014 foi comunicado ao DNPM; SEMAR; IBAMA; CDN; SFB; ICMBio; SPU; FUNAI; FCP; IPHAN; estabelecendo prazo de 30 dias para que se manifestem conforme suas áreas de interesse sobre a regularização fundiária desse território.
4	Notificações prévias de proprietários ou posseiros (Art. 2º, § 5º, da Lei nº. 8.629, de 1993 e Art. 10, § 1º da IN 57/2009)		As 24 notificações para adentrar em áreas em propriedades de terceiros para levantamento de informações que fundamentem o RTID foram realizadas pelo INCRA em três períodos: dezembro/ 2013 , agosto/ 2016 e dezembro/ 2017 , já que elas são feitas ao longo do trabalho de campo, de acordo com a necessidade de adentrar determinadas áreas que estejam em posse ou propriedade de terceiros.
5	Relatório Técnico de Identificação e Delimitação-RTID	Relatório Antropológico	Contratado pelo INCRA em 2011 e concluído pela empresa Terrambiental em 09/03/2015 .
		Cadastro de Famílias	O cadastro de 47 famílias foi realizado em dezembro/ 2014 .
		Levantamento Fundiário	30 imóveis no território; com área média de 40,3815ha por família; módulo fiscal no município de 70 há; média de módulo fiscal por família de 0,5769. De acordo com relatório elaborado em 31/10/2016 . Apenas um imóvel de não quilombola está inserido no território: Moisés Antônio da Cruz, com criação de ovinos, com área total de 57,7731ha que a comunidade argumenta ter boa relação. 19 proprietários quilombolas (20 matrículas e 11 posses).
		Levantamento de Sobreposições	Área ocupada pela Ferrovia Transnordestina: 20,7467 há. Área ocupada pela PI-142: 1,1967 há. Área líquida do território: 664,5420 há. Becos, caminhos e ruas: 4,0131 há.
		Planta e Memorial Descritivo	No dia 11/04/2017 foi concluído planta e memorial descritivo do perímetro do território, levantamento fundiária. Área total: 686,4854 há e perímetro de 17.502,65m.
		Pareceres Conclusivos da Área Técnica e Jurídica	Parecer Técnico: no dia 17/04/2017 foi emitido parecer favorável afirmando estar em conformidade com os normativos do INCRA e encaminhado a Procuradoria Jurídica do INCRA

			<p>pelo Chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária em 20/07/2017.</p> <p>Parecer jurídico: no dia 20/09/2017 o referido documento apontou pendências processuais como, a ausência notificações de 13 quilombolas que possuem documentos da terra e 1 confrontante, descrição da área da reserva legal (art. 10, III, da IN/n0 57/2009), cadeia dominial que comprove a origem privada do imóvel em face da possibilidade de incidência de terras devolutas no município de Paulistana ou que o INTERPI seja consultado tendo em vista o disposto no artigo 20 da IN 57/2009; certidões atualizadas pois pode ter ocorrido aquisição ou estabelecimento de servidão de alguma área por parte do DNIT para publicação de edital previsto no artigo 11 da IN 57/2009. (Transnordestina) (fls. 368 a 383).</p>
		<p>Julgamento do Comitê de Decisão Regional-CDR</p>	<p>Aguarda a conclusão das pendências do RTID para passar pela análise do referido comitê para posterior publicação e finalização desta fase processual.</p>

Fonte: elaborado pela própria pesquisadora, a partir do Processo Administrativo nº. 54380.000192/2011-17 disponibilizado pelo INCRA/PI.

O Ministério Público Federal também acompanha o processo de titulação do território quilombola do Contente junto ao INCRA. Os conflitos de interesses existentes nas áreas em processo de titulação têm aumentado as demandas no judiciário pela solução desses problemas. Essas instituições jurídicas passaram a cobrar ou determinar que o INCRA dê celeridade a esses processos, estabelecendo prazos para sua conclusão e estipulando multas pelo eventual descumprimento, mas não é o suficiente para a garantia de resultados. No caso dessa comunidade, o processo se arrasta desde 2011. Embora esteja entre as metas anuais da autarquia, ele ainda se encontra na mesma fase de elaboração de RTID há sete anos, sendo a falta de recursos a principal justificativa do órgão.

Para os moradores da comunidade, a morosidade do processo gera sentimento de desconfiança sobre como ocorrerá a titulação. Além disso, criticam a permanência da ferrovia em sobreposição ao território delimitado pelo INCRA, mesmo após a implementação da política que deveria garantir a propriedade definitiva das “terras dos remanescentes de quilombos”:

Pesquisadora: como você vê a questão da titulação do território, é um direito da comunidade?

Interlocutor/a “A”, Comunidade Contente: pra mim eu não tenho muita informação não, a informação que eu tenho, que eu achei nesse mapeamento da comunidade porque vou dizer logo direto, pra mim ficou feio, no meu conhecimento. Porque eu penso que por nós sermos quilombolas, eu penso

que isso já é alguma coisa de representação. Porque era pra mostrar esse mapa antes da linha ferrovia ter passado dentro da comunidade. Depois que passou a linha férrea que foi fazer o mapeamento. Aí está essa bicha cortando no meio a nossa comunidade. E é a coisa mais esquisita que tem é isso aí.

Pesquisadora: e o processo lá foi aberto antes ou depois da ferrovia?

Interlocutor/a "A", Comunidade Contente: isso foi depois, depois, antes a gente não tinha nem como, a gente veio ter depois quando eles vieram ligar 'ah, como a gente vai saber quando é Barro Vermelho e quando é Contente'? Então foi por isso que foi pedido o mapeamento.

Pesquisadora: você acha que teve alguma diferença na vida da comunidade depois do trabalho do INCRA?

Interlocutor/a "A", Comunidade Contente: não teve ainda não, está do mesmo jeito. A gente ainda está com o INCRA pesquisando ainda pra ver se isso vai dar certo. Primeiro, está tendo um quebra-quebra cabeça. Porque depois do INCRA, tem proprietário das terras, e morador que está aceitando, dizendo 'não, tá bom', mas tem outros que estão com os pés atrás dizendo 'será que o INCRA não vem tomar a minha terra? Será que o INCRA não vai me prejudicar'? Além do conhecimento da gente ainda ser pouco, ainda, a gente não tem ainda aquela certeza que vai ser... Vamos dizer, hoje está tendo a demarcação da área de Contente, ainda tem proprietário dizendo: vai tomar nossos INCRAS, vai tomar nossas posses?

No Relatório Antropológico da comunidade é destacada a luta que a comunidade precisou travar junto à prefeitura, governos estadual e federal para que suas demandas fossem ouvidas e tivessem os danos diretos causados pelas obras da ferrovia reparados. Para isso, eles estabeleceram relações com movimentos sociais de luta pela terra (Movimento Sem Terra; Movimento das Mulheres Camponesas; Pastoral da Terra; Movimento Negro do Piauí; Movimento Quilombola de Queimada Nova). No dia 07/03/2014, a BR 407 em Paulistana foi obstruída durante 1h30 minutos, como forma de denunciar as baixas indenizações desapropriatórias de suas terras, cujos processos ainda não foram concluídos. Apenas uma família recebeu o valor de R\$ 800,00:

Pesquisadora: então vocês acham que não é o tamanho, a questão é o que?

Interlocutor/a "B", Comunidade Contente: é o privilégio, o direito dele de passar pras roças dele. Ele ficou sem roça, sem passagem.

Pesquisadora: mudou a vida dele?

Interlocutor/a "B", Comunidade Contente: mudou a vida dele. E não tem dinheiro que pague, gente! Pode ser pequena, mas a vida dele mudou, a vida de todos nós aqui da comunidade mudou. Antes nós tínhamos a confiança de deixar uma criança ir pra roça, hoje nós não temos porque ali não tem estrada, mesmo quando eles não estão trabalhando, mas ali passa gente boa e gente ruim. Nós estamos cercados, do jeito que nós vivemos hoje nós não temos

aquele sossego que nós tínhamos antigamente. Antigamente a gente ficava deitados aqui na calçada e estava bem que só e todo mundo não passava, mas agora não temos mais confiança por causa dessa estrada que eles fizeram. Podem não estar trabalhando, mas passa gente boa e gente ruim. Então acabou o sossego da comunidade e o pessoal ficou sem como ir para as roças. Dividiram as roças do povo.

As obras destruíram a principal passagem da comunidade para a cidade de Paulistana, casas sofreram rachaduras causadas pelas explosões de dinamites, cisternas foram quebradas ou entupidas, o poço ficou entupido, pessoas e animais foram deslocados, cortaram terras de moradores ao meio dividindo famílias, o acesso a roças e a água, separando o gado do pasto e da água prejudicando a atividade agrícola, principal atividade econômica da comunidade. O acesso até as roças, “só passando pela ferrovia no centro, correndo risco de perigo porque quando a gente dá fé o trem pequeno passa aí e nem avisa e nem buzina”, afirma o interlocutor “C”, morador da Comunidade Contente, referindo-se ao veículo de poucos vagões que já passa pelos trilhos.

Figura 33-Passagem da ferrovia onde separa as famílias quilombolas de áreas pastos, roças, água etc., em Paulistana-PI



Fonte: própria autora.

Figura 34-Uma das três casas impactadas diretamente pela Ferrovia Transnordestina na Comunidade Quilombola Contente, em Paulistana-PI



Fonte: própria autora.

O principal córrego de água que passa por essa e outras comunidades da região, o Riacho Grande, utilizado pelos moradores para banho, lavar roupa e matar a sede de animais, também foi prejudicado por uma ponte construída para a passagem do trem, como conta o interlocutor “A”, morador da Comunidade Contente: “Para eles o riacho não é nada e para nós é tudo”. As antigas cacimbas também foram destruídas e as olarias situadas à volta do riacho, consequentemente também deixaram de existir. A poeira da obra provocou doenças em crianças e idosos.

Figura 35-Ponte por onde passa a ferrovia construída sobre o “Riacho Grande” do Território Contente



Fonte: própria autora.

Figura 36-Sr. José Luís, morador da Comunidade Contente, mostrando a área de produção da comunidade cortada pela ferrovia



Fonte: própria autora.

As roças presentes e futuras foram impactadas, como explica o interlocutor/a “C”: “as terras onde a gente plantava, a ferrovia passou e não pode plantar mais nunca”. Era uma terra considerada boa e fresca, pois fica próxima à represa de um açude, exatamente por onde a linha do trem passou. A empresa argumenta ter utilizado apenas 20m de largura para terraplanagem tamanho em que se basearam para efeito de cálculo nas desapropriações, mas a área utilizada foi maior, com cerca de 80m, já que foram construídas cercas feitas de cimento nas laterais da passagem do trem. Essa era considerada a área mais produtiva da comunidade. Nela, vários moradores “plantavam de tudo”: algodão, feijão, milho, mandioca, palma, gergelim, abóbora, melancia, capim nativo, capim elefante, batata doce, amendoim, tomate, abobrinha, cenoura, beterraba, coentro.

O desmatamento realizado na área afetou uma variedade da flora presente na região da Caatinga de importância econômica e cultural para o grupo, como a aroeira, favela, marmeleiro, pereiro vermelho e preto, angico, jurema, rama de peixe. Os moradores demonstram possuir rico conhecimento sobre as propriedades medicinais desses vegetais:

Cada pé de árvore que derruba na comunidade pra nós é prejuízo. As pessoas que vieram foram aquelas que disseram ‘não, a mata de vocês não presta não, a mata de vocês estão todas mortas aí’. As que estão mortas escapam os animais e a gente tira não sei quantas toneladas de mel por ano quando tem inverno. Pra gente está vivinha. (Interlocutor/a “A”, Comunidade Contente).

Outra atividade econômica, a apicultura, desenvolvida por esta comunidade e outros povoados próximos, que envolve cerca de 350 famílias da região, foi afetada. As explosões para abertura dos trilhos e o deslocamento forçado das moradias, afastaram as abelhas, destruíram criadouros e resultaram na queda de metade da produção de mel orgânico que é exportado para outros países e cuja área de produção precisa ficar a pelo menos quatro quilômetros dos trilhos para estar protegida da toxicidade. Como contrapartida pela desativação forçada da “Casa do Mel” dos apicultores, a TLSA construiu nova sede para que eles possam processar o produto colhido. Mas a obra não foi concluída e, sem eletricidade, as instalações ficaram inutilizadas. Quanto à promessa de empregos anunciada como algo que seria positivo para a comunidade, com a chegada do empreendimento na região, apenas 3 (três) moradores trabalharam como motorista e vigilante por poucos meses no período da obra.

Figura 37-Casa do Mel construída pela TLSA como medida compensatória às Comunidades Quilombolas Contente e Barro Vermelho



Fonte: própria autora.

O descumprimento da maioria dos acordos³³ foi denunciado em 2016 pela comunidade ao Ministério Público Federal do Piauí-MPF/PI. O Coletivo Antônia Flor-CAF do Núcleo de Estudos de Direitos Humanos e Cidadania-DIHUCI da UFPI (projeto que atua em proteção aos direitos principalmente de comunidades impactadas por empreendimentos) é quem presta assessoria jurídica ao grupo. A ação civil pública movida pelo MPF contra a Transnordestina Logística S. A.-TLSA e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA resultou no início de 2017 na determinação judicial de suspensão das obras no trecho em que passa pela comunidade, em face do descumprimento do Termo de Compromisso Ambiental firmado pela TLSA, para que esta minimizasse impactos culturais, sociais e ambientais causados à comunidade.

33 Uma das conquistas foi trazer a construção de três casas do outro lado da linha, pois haviam ficado separadas com a ferrovia, a Casa do Mel e a sede da Associação de Contente. O problema das demais casas não foi resolvido, pois a proposta de compensar os danos com o Programa Minha Casa Minha Vida não foi aceita pela comunidade, pois não seguem o padrão das casas usadas no meio rural.

Figura 38-Comunidades Contente, Barro Vermelho, Advogados do Grupo Coletivo Antônia Flor-CAF em Audiência no âmbito de ação civil pública contra TLSA e IBAMA na Justiça Federal de São Raimundo Nonato-PI, em setembro/2017.



Fonte: própria autora.

Figura 39-7º Grito do Semiárido Piauiense contra ações de mineradora em comunidades do Semiárido, em São Raimundo Nonato-PI, em setembro/2017.



Fonte: própria autora.

Os conflitos que foram sustentáculos de uma ordem jurídica hegemônica ficam evidentes no quilombo jurídico-formal. Para Leite (2008), as distintas concepções de uso e apropriação do solo, qual seja, individuais e privadas com liberação de terras para o mercado internacional e coletivos por associações comunitárias que organizam famílias de agricultores brasileiros, não seriam incompatíveis se na realidade às áreas em questão não fossem as mesmas. O Piauí, considerado a última fronteira agrícola do país, tem atraído grandes empreendimentos voltados principalmente para a mineração e agronegócio intensificando o interesse pela aquisição de terras no Estado, como explica o ex-Superintendente Regional do INCRA no Piauí:

(...) Mas voltando ao Piauí eu vejo que agora nesse cenário, nessa evolução que houve ou nessa involução que houve nos últimos tempos ficou muito difícil de se conduzir a política porque o Estado hoje está intercoartado por interesses econômicos muito fortes; o agronegócio no Sul, no Centro Sul do Estado, a mineração e outros interesses. O Piauí é uma área descoberta pela mineração, havia todo um processo a se formar. Olha, as licenças de prospecção que nós temos no estado está todo licenciado, está todo demarcado para a prospecção mineral. Então isso gera um problema porque isso impacta no Governo do Estado, o governador obviamente tem interesse que essa área seja uma área porque ele entende que isso seja bom pra o desenvolvimento do Estado, mas isso impactou porque tem comunidades que estão em cima de áreas de interesse mineral e isso é forte porque a legislação mineral brasileira ela é muito impositiva, nem parece que a gente está em cima, parece que a gente está embaixo e isso é um problema de fato. Eu acho que o movimento só tem conseguido manter uma resistência por conta da OIT e da resolução da convenção 169 da OIT que o Brasil é signatário e isso bota meio que um freio aí, cria algumas obrigações que o Estado Nacional tem que cumprir. Então eu acho que isso é a retaguarda mais segura que o movimento tem e que a política como um todo tem, é o 69 ainda, né? Então isso dificultou muito a política no Estado e os diálogos que eu tenho tido com as comunidades está praticamente paralisado. Você não tem uma ação quilombola no Piauí e o INCRA não parou só os quilombolas, o INCRA parou geral. As autarquias estão aí boiando literalmente tentando achar uma corrente que vá levar pra algum lugar. Saiu, tirou boa parte das ações que eram da autarquia e hoje passou a ser até um ente particular até. A meta agora é titular e não mais assentar e se desfazer dos assentados tornando-os pequenos proprietários de terras e isso é muito forte no Centro Oeste, Mato Grosso principalmente, o interesse da soja. Os assentamentos estão em áreas produtivas. Então, no momento em que se titula, a gente sabe que o processo de titulação não é fácil. (Interlocutor/a “M”, INCRA/PI).

Com o crescimento dos conflitos em áreas ocupadas por quilombolas, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas-CONAQ, por meio de suas representações estaduais-CECOQ estabelecem diálogos diretos com setores do governo apresentando suas demandas, denunciando as falhas no andamento dos processos de titulação, cobrando gestões democráticas e consultas específicas aos quilombolas nas discussões que envolvem seus territórios. As demandas por regularização fundiária em áreas de conflito como

a da Comunidade Contente passaram a estar na prioridade dos movimentos sociais, em face do grau de complexidade desses casos, como contextualiza representante da CECOQ/PI:

Esse é um problema muito grande nas comunidades que estão em processo de titulação. Ela está em processo de titulação e ao mesmo tempo está enfrentando um grande empreendimento que realiza uma desapropriação dentro do processo de titulação. No caso de Contente, por exemplo, aconteceu isso, o Estado desapropriou terras do povo quilombola dentro do território quilombola pra construir a Transnordestina. Então como é uma terra quilombola? É uma terra inalienável e o próprio Estado desapropria. Então nós temos essa situação que é uma situação muito delicada, é uma situação muito contraditória. (...) Contente é uma comunidade que está lá tocando a sua vida, andando da forma que pode, se reconheceu como quilombola num processo de diagnóstico sócio participativo. Então se não estava sendo pressionada muito por algum empreendimento, mas se reconheceu quilombola pra poder atender, pra se adequar as ideias das políticas públicas. Então, o que Contente queria quando se definiu quilombola? Contente queria ser beneficiada com as políticas públicas do que chamava de programa Brasil quilombola, política de cesta, política de luz para todos, enfim, essas políticas. É porque o Estado dizia que era prioridade. Só que o Estado não estava disputando a regularização da terra de imediato. Assim, até estava, mas o INCRA não chegava, os órgãos do governo não chegavam, a chegada da Transnordestina que foi que forçou um pouco a comunidade a forçar o governo a fazer a demarcação e a titulação para poder saber até que ponto a comunidade estava sendo atingida. E são vários motivos que fazem com que a comunidade se auto intitule. (...) Qual foi o golpe? Como a transnordestina é uma ferrovia nacional, ela é interestadual, ela passa em 3 estados, então o licenciamento teria que ser feito pelo IBAMA, mas aí o que foi que ocorreu? O Governo do Estado fez um convênio, uma parceria com o Governo Federal e chamou pra si a responsabilidade e ao chamar pra si a responsabilidade ele foi o responsável pelas desapropriações das terras. O Governo do Estado através da Secretaria do Transporte e não o DNIT diretamente, então ele desmobilizou os exércitos federais para puxar pra si a questão e deixar confusa a comunidade. A comunidade hora está brigando com o Governo Federal pedindo apoio a Fundação Palmares e hora está brigando com o Governo do Estado e aí é uma confusão muito grande. (Interlocutor/a “F”, CECOQ/PI).

No entanto, a regularização de terras para atender outros interesses do Estado, evidenciam a falta de prioridade nos governos para que esta política aconteça para as comunidades quilombolas. O que é destacado na fala do entrevistado acima, quando denuncia o fato de uma terra que deveria ser inalienável, conforme o previsto na política de titulação de territórios quilombolas, é desapropriada para outros fins. A interlocutora a seguir, ao tratar dos entraves para as titulações de territórios quilombolas no Piauí, também destaca a não priorização dessa política pelos governos federal e estadual:

Território quilombola titulado Patrícia, é direito conquistado, direito conquistado em comunidades quilombolas Patrícia, é quilombolas com autonomia, é liberdade conquistada, e esse sistema de sociedade que nós temos não tem o mínimo interesse de ver quilombolas libertados porque

quilombolas libertados, quilombolas em sua plena liberdade conquistada enfraquece o poder do sistema escravocrata. Então, a razão de não haver a titulação das terras do território quilombola é essa. Dar autonomia a esse povo? Nunca, não é interesse. É um entrave, não existe vontade política de regularização dos territórios quilombolas, nem no INCRA e nem no Governo do Estado. Não existe vontade política essa é a verdade e não existe vontade política porque a maioria dos territórios quilombolas estão localizadas em áreas que os coronéis dizem que é deles, que os deputados dizem que é deles, que esse povo diz que é deles. E esse povo está dentro do governo. E o governo não quer criar constrangimento com um povo grande. Então é melhor que os negros não sejam de fato os donos, ou seja, não seja de direito os donos, pode até ser de fato, mas não é de direito. O que é que a gente quer que seja feito mesmo? O que não foi feito, que é devolver pra a gente o que estão tirando da gente. Eu tenho certeza que se a gente conquistasse o título definitivo dessas áreas as comunidades elas iam ter uma outra autoestima porque elas sabiam que ali no seu lugar, no seu modo de vida, no seu modo de fazer, ninguém ia lhe perturbar. Se isso acontecesse era uma maravilha. Iriam deixar de sonhar? Não. Iriam deixar de lutar? Não. Com todos os retrocessos que aí estão porque eu tenho certeza que a vida dos nossos antepassados não foi tão fácil, e eles resistiram e é por isso que hoje nós existimos, porque eles resistiram. E é por isso que vai valer resistir para as novas gerações continuarem existindo nesse país. E é isso. (Interlocutor/a “G”, CECOQ/PI).

Houve desapropriação de terras para atender a construção de uma grande obra do Governo Federal em parceria com Governos Estaduais, visando favorecer o transporte e exportação de grãos e minérios da região do cerrado. Com isso, a Comunidade Quilombola Contente foi desrespeitada no seu modo tradicional de vida, de cultura, de produção e reprodução da vida social e visão de mundo. Foram negados os direitos previstos na Convenção nº. 169 da OIT, na Constituição Federal de 1988 e outras legislações relacionadas à temática, como: a obrigação estatal de consulta prévia, livre e informada antes de tomadas de decisões que possam afetar bens ou direitos e o reconhecimento da propriedade definitiva desse território étnico. O caso estudado demonstra que, diante da morosidade estatal em regularizar suas terras, é constante a luta das comunidades piauienses para terem seus territórios de direitos respeitados, contra imposições de projetos de “desenvolvimento” que chegam sem respeitar os interesses das comunidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No âmbito da avaliação de processo, os resultados desta pesquisa são importantes para compreender como as políticas públicas são formuladas e implementadas, considerando os contextos, as relações, as instituições, suas regulamentações e os sujeitos que tiveram acesso a essa política. A Constituição Federal Brasileira de 1988 e legislação pertinente à temática quilombola são marcos na formalização de direitos garantidos às comunidades negras que não têm sido tarefa fácil para implementar, haja vista a forma como essa população foi inserida historicamente nesta sociedade, tendo sido desconsiderada da construção das sociedades desenvolvidas no seu processo de produção e reprodução da economia capitalista.

A garantia do acesso à terra é condição *sine qua non* para a constituição da identidade quilombola. A legislação relacionada a temática reconhece a esses grupos étnicos o direito de reivindicar o título das terras ocupadas por seus ancestrais, mas que estão em propriedade ou posse de terceiros. Os títulos emitidos reduzem os conflitos no campo ao promoverem segurança jurídica aos quilombolas. Neste trabalho, procuramos compreender o problema da defasagem da política de regularização fundiária de territórios quilombolas no estado do Piauí. Por outro lado, o acesso à terra não é suficiente para a sua produção e reprodução das condições de vida com dignidade, o que requer as iniciativas de políticas públicas, e ações da sociedade civil que diminua ou extinga o racismo e a exclusão das Comunidades Quilombolas da sociedade em estão inseridas.

Dentre as questões que podem ser analisadas tomamos como questão central da pesquisa avaliar o processo de implementação da Política de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas no estado do Piauí no período em que o *Programa Brasil Quilombola* foi implantado entre 2004 até o ano de 2017, a partir do estudo do caso da Comunidade Quilombola Contente, no município de Paulistana. Partimos do pressuposto de que durante a elaboração da política ou programa é impossível prever todos os detalhes e entraves (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1983). É realizando a análise do conteúdo do programa, contexto e trajetória de sua implementação que identificamos os fatores que interferem no alcance dos objetivos estabelecidos. Recorremos a uma pesquisa de avaliação de política pública de *natureza qualitativa* para que através da análise das falas dos implementadores, representantes do movimento social e público-alvo fosse possível responder ao problema investigado. Foi necessário, para isso, analisar os contextos sócio históricos dos grupos envolvidos na política pública que avaliamos.

No “macrocontexto” onde o programa ocorre, nível mais amplo das estruturas sociais, políticas, econômicas e culturais (como culturas nacionais e regionais, movimentos sociais e políticos, processos históricos, mudanças sociais, atividades econômicas) que podem afetar processos e resultados, foi possível compreender relações internas e externas às comunidades quilombolas (CHEN, 2006). Ao se mergulhar na vida cotidiana destas comunidades vimos que estão presentes suas histórias, culturas e modo de vida originadas em suas ancestralidades e cultivar essas relações parentais são objetivos de seus integrantes. No entanto, permanecer no lugar que ocupa ainda é uma luta histórica, que exige articulação entre o interno e o externo, entre as instituições que operacionalizam as leis, os movimentos sociais e os órgãos garantidores dos direitos do ponto de vista do controle e do monitoramento da aplicação jurídica no processo de implementação das políticas públicas.

No caso da política de titulação de terras de quilombolas, o seu significado tem determinações históricas. Desde sua origem no território brasileiro, os quilombolas enfrentam diferentes fatores que dificultam sua existência e reconhecimento como indivíduos com direitos. A partir do artigo 68 do ADCT da CF/1988, marco legal para a formulação de política pública que visa a garantia de acesso à terra aos quilombolas no Brasil, observamos que um arcabouço jurídico foi formado no sentido de sua implementação. O Decreto nº 3912/2001, que anteriormente regulamentava a política pública avaliada, estava embasado em uma perspectiva conceitual atrasada a respeito do que são atualmente as comunidades quilombolas no Brasil, o que inviabilizou a implementação da política. O atual Decreto nº. 4887/2003 possibilitou a implantação da política através do Programa Brasil Quilombola-PBQ no Piauí, mas também apresenta sérias falhas no que se refere ao excesso de procedimentos burocráticos morosos. Essa situação de incerteza e indefinição de prazos para a titulação desses territórios, pode provocar no campo o aumento de conflitos em torno da demarcação das áreas disputadas. Além disso, no parlamento crescem as agressões aos quilombolas, planejadas e executadas pela chamada “bancada ruralista”.

Apesar do avanço jurídico-institucional, os resultados não são satisfatórios. A morosidade na obtenção dos títulos coletivos desses territórios representa ameaça às expressões culturais e à reprodução física, social e cultural desses grupos, além de dificultar o acesso a outras políticas públicas que estão reunidas no PBQ-2004. A maioria dos processos em todo o país foram abertos há mais de uma década, estando ainda em fase inicial, sem previsão para a elaboração dos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação-RTIDs, peças técnicas fundamentais no longo caminho até a titulação. Verifica-se que as políticas públicas ao serem formuladas se fundamentam em diferentes concepções, definições de categorias, posições

políticas ideológicas, que podem determinar os processos desde a formulação até sua implementação.

Os grupos étnicos quilombolas, na atualidade, seriam aqueles que têm a capacidade de se auto definirem como tal e a consciência do direito étnico, assumindo posição reivindicativa perante o Estado, por meio de suas organizações. Nesse sentido, foi importante compreender que etnia se refere às características culturais partilhadas por um povo, como a língua, a religião, costumes, sentimento de “pertença” ou de “lugar”, tradições etc. (HALL, 2011). Identidade étnica difere de outras formas de identidades coletivas por ser orientada por um passado representado através da memória coletiva. Assim, é a partir do alcance de uma consciência individual ou grupal das origens ancestrais que é possível se contrapor a grupos ou segmentos que enxergam outra etnia como inferior (MOURA, 1994).

A territorialidade negra foi, desde o início, construída em situações de tensão e conflito, já que a ocupação das terras no Brasil se deu através da expulsão dos indígenas e negros das áreas ocupadas e exploração de mão de obra dos africanos e seus descendentes. A incorporação do quilombo como direito no ordenamento jurídico brasileiro parece não ter sido o suficiente para alterar práticas de expropriação e controle da terra. A aplicação da legislação ainda pode ser considerada o maior desafio para as comunidades e implementadores da política pública de regularização fundiária de territórios quilombolas.

Com a avaliação do processo de implementação identificam-se as relações externas que influenciam a definição dos eixos norteadores da política, incorporando as deliberações que podem possibilitar o acesso aos direitos formalmente assegurados à população parte usuária. No âmbito da formulação, vê-se que entre a regulamentação e a materialização da Política de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas no Piauí existem posições contrárias e/ou a favor que a definirão, bem como um conjunto de obstáculos localizados no bojo dos fundamentos teóricos que justificam a existência dessa política, como assim afirma Arretche (2001). Os parâmetros técnicos e burocráticos, ao tempo em que podem garantir o direito contemplado nos documentos jurídicos, se constituem elementos que dificultam a implementação dos seus objetivos, já que o sistema burocrático nas instituições, nem sempre, segue os interesses dos grupos a serem contemplados. Assim, essa política pública se constitui em um campo de contradições e de conflitos de interesses de classes.

A realidade pesquisada no estado do Piauí traz elementos que nos leva a concordar com Arretche (2001) quando constata em suas análises que, em um país federativo e multipartidário há grande probabilidade que haja divergências entre partidos e unidades da federação acerca dos objetivos e metodologia de um mesmo programa federal nacional com regulamentação que

exige cooperação entre governos federal, estaduais e municipais. O mesmo também pode ocorrer em ações que envolvam as chamadas parcerias público privado, mas que as agências aceitam participar do programa por outras razões que não envolvem a afinidade com as concepções dos formuladores e financiadores.

Para os técnicos do INCRA as limitações orçamentárias interferem no andamento dos processos de regularização fundiária de territórios quilombolas, pois há demanda de grande quantidade de recursos para a execução das inúmeras e complexas etapas administrativas exigidas pela legislação federal, ações que envolvem estudos e outras atividades realizadas em campo. O serviço de regularização de territórios quilombolas da Superintendência Regional do INCRA no Piauí tem, atualmente, um quadro de profissionais formado por 5 antropólogos/as, contratados em 2006 (1), 2012 (3) e 2013 (1). No entanto, o número de profissionais ainda é considerado insuficiente para o atendimento da demanda, já que a política requer atuação de outros setores e profissionais do órgão. A questão orçamentária na última década e a complexidade da legislação federal de regularização fundiária de quilombos são elementos apontados por nossos interlocutores como principais dificuldades para execução dessa política pública.

O Estado, ao estabelecer um procedimento moroso de titulação, com etapas administrativas complexas e demoradas, pode oferecer danos às comunidades que ficam vulneráveis com a ausência dos títulos de suas terras, estando sujeitas à ingerência de terceiros e, por vezes, de outros aparelhos do próprio Estado. Empresas do agronegócio, projetos de energia eólica, mineração, madeireiras, carvoarias e as grandes obras de caráter público avançam e invadem os espaços, cortam territórios e expulsam os ocupantes tradicionais de seus espaços identitários.

Em face da morosidade desses processos, instituições da esfera judicial tornaram-se atores que influenciam no andamento das titulações de algumas comunidades, seja promovendo diálogos entre comunidades e instituições públicas envolvidas ou estabelecendo prazos e cobrando da União a conclusão dos processos.

Interlocutores desta pesquisa, técnicos do INCRA no Piauí, a partir de suas experiências na autarquia, indicam os avanços na implementação da política no estado. Entre os avanços, a qualificação das demandas, a organização de um setor responsável no órgão e a criação da Lei Estadual nº. 5.595/2006. São instrumentos que podem tornar o processo mais célere, principalmente, quando ocorre atuação conjunta com o INTERPI nas ações de titulação, como aconteceu nas 5 titulações no período de 2006 a 2008.

Apesar dos avanços indicados nos processos de institucionalização da política pública avaliada, as decisões no orçamento para assegurar as ações necessárias à implementação tornam-se um grande entrave. A questão do orçamento público representa um campo de contradições e ambiguidades no uso do fundo público para as políticas públicas. A falta de recursos, como justificativa, para as ações nessa área tem um significado político de interesses contrários ao desenvolvimento de políticas públicas que atendam aos interesses coletivos e, em especial, das comunidades quilombolas.

As dificuldades apontadas para operacionalização das ações que ainda persistem são: redução de recursos orçamentários; complexidade do processo de regularização fundiária de quilombos; falta de priorização da ação quilombola no âmbito dos órgãos fundiários federal e estadual; conflitos territoriais entre quilombolas e grandes grupos econômicos (ligados as atividades de mineração, produção de energia eólica e bioenergia, carvoaria etc.), fazendeiros e outros agricultores que não se reconhecem quilombolas.

Os procedimentos administrativos de titulação do Território Quilombola Contente, que tramitam junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA desde 2011, são os mesmos que acontecem em outras comunidades. No entanto, algumas particularidades dessa comunidade nos chamam atenção no processo: a sobreposição do traçado da Ferrovia Nova Transnordestina com o território identificado; a ocorrência de violações de direitos que deveriam ser garantidos às populações tradicionais; envolvimento de outras instituições e entidades no acompanhamento do processo de regularização fundiária da área e na mediação do diálogo entre a comunidade e o Estado; e as mobilizações dos quilombolas para reivindicar o título coletivo e denunciar os impactos causados pela instalação da ferrovia, o que ganhou forte repercussão na imprensa nacional e internacional.

Trata-se de caso típico acerca do andamento processual de regularização fundiária da área, pois não difere do que vem acontecendo em outros territórios étnicos. Porém, parece ser repleto de particularidades que ilustram situações cada vez mais recorrentes: o avanço de outros agentes econômicos causando danos materiais e imateriais, colocando em risco a concretização do direito ao acesso e permanência no território.

Enquanto aguarda o recebimento do título de suas terras, que ocorre a passos lentos dada as dificuldades enfrentadas pela política já apontadas, a Comunidade Contente vivencia uma série de violações de direitos garantidos às populações tradicionais ante a instalação da Ferrovia Transnordestina, uma das grandes obras do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC do Governo Federal, em parceria com os Governos Estaduais do Ceará, Piauí e Pernambuco, administrada pela Transnordestina Logística S.A.-TLSA. A ferrovia envolve o cerrado do Piauí

e visa ligar o Porto de Pecém, no Ceará, ao Porto de Suape, em Pernambuco, a obra ferroviária que prometeu “desenvolver” o Nordeste com o transporte de grãos e minérios para exportação, após 10 anos está inacabada e paralisada por falta de recursos orçamentários. Por outro lado, tem deixado danos materiais e imateriais a comunidades rurais que ainda não foram quantificados pelo Estado.

O desenvolvimento econômico centrado na lógica de um “progresso” como objetivo principal e submetido às limitações impostas pelo crescimento econômico deixa de representar um processo de mudança orientado por valores, tais quais: liberdade, dignidade, conhecimento e a justiça, para dar sentido apenas a acumulação de riqueza, independente de quem dela se apropria”, o que corrobora com as análises de Bastos (2007). As diferentes qualificações para o desenvolvimento visando orientá-lo por valores humanos, vem sendo objeto de preocupação nas últimas décadas, quando se torna evidente o caráter fantasioso da concepção reducionista de mudança. Assim, a implantação da Ferrovia Transnordestina alterou o modo de vidas das famílias da Comunidade Contente, sem criar outras condições de vida que respeitasse os valores tradicionais desse grupo.

Os membros das comunidades de quilombos fazem suas histórias nas lutas coletivas pela sua própria existência e pelos direitos essenciais à manutenção da vida. São grupos étnicos que sofrem as imposições de projetos de “desenvolvimento” que chegam sem respeitar os interesses das comunidades. Foi o caso de Contente com a chegada da ferrovia Transnordestina. As obras destruíram a principal passagem da comunidade para a cidade de Paulistana. Casas sofreram rachaduras causadas pelas explosões de dinamites, cisternas foram quebradas ou entupidas, poço entupido, pessoas e animais foram deslocados, cortaram terras de moradores ao meio dividindo famílias, cortaram o acesso a roças e água, separando o gado do pasto e da água, prejudicando a atividade agrícola, principal atividade econômica da comunidade. Enfim, mudou a vida dos moradores da região ao descaracterizar e alterar o modo de vida dessas famílias no sentido destrutivo.

Este relato expressa o quanto os projetos de internacionalização do capital externo, ou a implantação de empresas em áreas como a de Quilombos não levam em consideração as realidades locais, as formas de vidas destas famílias, mesmo que esta tenha suas formas próprias de subsistência. São empresas que não criam condições de inserção dos que lá vivem, no âmbito do trabalho, bem como, não subsidiam àquelas comunidades quando utilizam as terras da região.

Houve também descumprimento da obrigação estatal de consulta prévia, livre e informada aos povos e comunidades tradicionais antes de tomadas de decisões que possam afetar bens ou direitos, conforme previsto na Convenção nº. 169 da Organização Internacional

do Trabalho-OIT, da qual o Brasil é signatário. É constante a luta das comunidades quilombolas piauienses, não só para terem seus territórios regularizados, mas para serem reconhecidas e respeitadas em seus direitos formais, principalmente, contra ações do Estado que utiliza o discurso do desenvolvimento na perspectiva do crescimento econômico, mas que, na verdade, escondem projetos de multinacionais em acordo com governos estaduais. Empresas que chegam nas comunidades e alteram substancialmente a vida desses grupos.

A pesquisa constata que os ganhos neste campo vêm se dando de forma lenta, gradual e com a presença de conflitos. Decorrente da omissão do Estado, crescem os conflitos no campo, sendo que remanescentes de quilombolas e povos indígenas são os principais atingidos. Para a preservação da identidade, cultura, modo de vida e a proteção dos bens materiais e imateriais dos grupos étnicos quilombolas, a regularização fundiária se manifesta como medida importante, imprescindível para a materialização da garantia constitucional do acesso à terra por essas comunidades. A regularização representa a segurança jurídica necessária ao desenvolvimento dos quilombos em territórios com os quais possuem “vínculo umbilical”. Trata-se de resgate e preservação de toda uma história, memória de um povo, raça, etnia nas suas características e riqueza- cultural, religiosa, política, econômica, além do potencial de resistência e a consciência para sentimento de pertencimento enquanto cidadão como parte da construção da história desse país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA-ABA. **Documento do grupo de trabalho sobre comunidades negras rurais**. Rio de Janeiro, 1994. Disponível em: http://www.abant.org.br/conteudo/005COMISSOESGTS/quilombos/DocQuilombosABA_1a.pdf.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Quilombos: Repertório Bibliográfico de uma Questão Redefinida (1995-1997). **BIB**, Rio de Janeiro, n. 45, p. 51-70, 1.º semestre de 1998.

_____. **Os quilombos e as novas etnias**. In: Quilombos-Identidade étnica e territorialidade. Eliane Cantarino O'Dwyer (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV e ABA, 2002.

_____. **Territórios Quilombolas e Conflitos**: comentários sobre povos e comunidades tradicionais atingidos por conflitos de terra e atos de violência no decorrer de 2009. In: Quilombos e novas etnias. Manaus: UEA Edições, 2011. P. 170-187.

ANDRADE, Manoel. C. **A Terra e o Homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 8ª. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2011.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. **Uma contribuição para fazermos avaliação menos ingênuas**. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre e CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo:IEE/PUC-SP, 2001, p. 43-56.

BARTH, Fredrik. **Grupos étnicos e suas fronteiras**. In: POUTIGNAT, P; STREIFF-FENART, J. Teorias da etnicidade: seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth. São Paulo: Editora Fundação da Unesp, 1998. p.185-227.

BASTOS, Fernando. O desenvolvimento e a natureza simbólica do progresso. **Economia política do desenvolvimento**, Maceió, vol. 1, n. 1, p. 9-31, jan./abr. 2007.

BOURDIEU, Pierre. **A ilusão biográfica**. In: Bourdieu, Pierre. Razões Práticas: sobre a teoria da ação. Trad. Mariza Correa. Campinas: Papirus, p. 74-82, 1996.

_____. **A miséria do mundo**. 7ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BRANDÃO, André, DALT, Salete da, GOUVEIA, Victor Hugo. **Comunidades quilombolas no Brasil**: características socioeconômicas, processos de etnogênese e políticas sociais. Editora da UFF. Niterói, 2010.

BRASIL. Artigo 68 da Constituição Federal-1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988.

_____. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 de novembro de 2003.

_____. Decreto nº 5051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho-OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 de abril de 2004.

_____. Instrução Normativa Nº 57, de 20 de outubro de 2009. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 de outubro de 2009.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA/DFQ. **Acompanhamento dos processos de regularização quilombola**. Disponível em: http://www.INCRA.gov.br/sites/default/files/INCRA-andamentoprocessos-quilombolas_quadrogeral.pdf. Acesso em 17/06/2016.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA/DFQ. **Relação de processos de regularização abertos no INCRA**. Disponível em: <http://www.INCRA.gov.br/sites/default/files/INCRA-processosabertos-quilombolas-v2.pdf>. Acesso em 17/06/2016.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA/DFQ. **Regularização de território quilombola: perguntas & respostas**. Disponível em: <http://www.INCRA.gov.br/sites/default/files/INCRA-perguntasrespostas-a4.pdf> . Acesso em 30/09/2016.

_____. Portaria INCRA nº. 4 de 27 de maio de 2015. Mesa Estadual de Acompanhamento da Política de Regularização Fundiária Quilombola no Piauí. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF.

_____. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. **Programa Brasil Quilombola: Relatório de Gestão 2009**. Brasília: SEPPIR, 2010. 42p. Disponível em: http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos/relatorio_gestao_pbq2009. Acesso em 20/01/2018.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA/DFQ. **Balço da Regularização de Territórios Quilombolas**. Brasília: INCRA, 2017.

_____. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. **Relatório de Gestão do Programa Brasil Quilombola 2008**. Brasília: SEPPIR, 2008.

_____. **Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas – Programa Brasil Quilombola**. Brasília 2013.

_____. Decreto n. 6.261, de 20 de Novembro de 2007. Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola, e

dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2007.

_____. Portaria n.º 307 do INCRA. Determina que as comunidades remanescentes de quilombos tenham suas áreas medidas e demarcadas, bem como tituladas. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1995.

_____. Portaria n.º 447 do Ministério da Cultura. Delega competência à titular da Presidência da Fundação Cultural Palmares. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1999.

_____. Decreto n.º 3.912. Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2001.

_____. Instrução Normativa n.º 16 do INCRA. 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2004.

_____. Instrução Normativa n.º 20 do INCRA. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintração, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2005.

_____. Portaria n.º 98 da FCP. Institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares para efeito do regulamento que dispõe o Decreto n.º 4.887/03. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2007.

_____. Instrução Normativa n.º 49 do INCRA. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintração, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2008.

_____. **Estatuto da Terra**. 13. ed. atual. Ampl. São Paulo: Saraiva, 1997.

_____. Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 30 jan. 2017.

_____. Lei n. 601, 18 de setembro de 1850. Lei de Terra de 1850: Dispõe sobre as terras devolutas do império. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 set. 1850.

_____. Resolução nº. 34, 01 de julho de 2005 do Ministério das Cidades. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 jul. 2005.

CARDOSO, Ruth C. L (org.). **A aventura antropológica: teoria e pesquisa**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

CARTA DE PORTO SEGURO. **Sobre as posturas estatais diante das consultas formais aos antropólogos**, Porto Seguro, 04 de junho de 2008.

CARVALHO, Horácio Martins de. A questão agrária e o fundamentalismo neoliberal no Brasil. **Raízes**, Campina Grande, vol. 22, nº 01, p. 100-107, jan./jun. 2003.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira; SOUZA, Lincoln Moraes de. **POULANTZAS & OFFE: contribuições para um debate sobre a política pública de assistência social**. In: VI Jornada Internacional de Políticas Públicas: o desenvolvimento da crise capitalista e a atualização das lutas contra a exploração, a dominação e a humilhação, 2013.

CEDEFES. **Carta sobre a violação das comunidades quilombolas pela Transnordestina**. Disponível em: < http://www.cedefes.org.br/?p=afro_detalhe&id_afro=13629>. Acesso em 20/09/2015.

CELLARD, André. **A análise documental**. In: POUPART, Jean et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 295-316.

CHASIN, Ana Carolina da Matta. 20 Anos de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas: um balanço da implementação do direito à terra estabelecido pela Constituição Federal de 1988. **Revista Política Hoje**, Vol. 18, n. 2, 2009. p. 158-183.

CHEN, Huey-Tsyh. **Theory-driven evaluations**. California: Sage Publications, 1990.

_____. A Theory-Driven Evaluation Perspective on Mixed Methods Research. **Research in the schools**, 2006, Vol. 13, No. 1, p. 75-83.

CHIAVENATO, Júlio Jose. **O negro no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO. **Direitos ameaçados: orçamento do Inbra inviabiliza titulação de terras quilombolas**. 01/06/2017. Disponível em: <http://comissaooproindio.blogspot.com/2017/06/direitos-ameacados-orcamento-do-incra.html>. Acesso em 15/07/2017.

_____. **Observatório terras quilombolas**. CPISP, 2018. Disponível em: <http://cpisp.org.br/direitosquilombolas/observatorio-terras-quilombolas/>.

CUCHE, Deny. **A noção de cultura nas ciências sociais**. Tradução Viviane Ribeiro. Bauru: EDUSC, 2002.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas**. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre e CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.

São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 13-42.

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES-FCP. **Quadro Geral por Estados e Regiões: Certidões expedidas** (Dados atualizados até a Portaria nº 315 de 15/12/2017). 2017. Disponível em: http://www.palmarens.gov.br/?page_id=37551. Acesso em: 20/08/2018.

_____. **Quadro Comparativo Anual de Certificações: Certidões expedidas** (Dados atualizados até a Portaria nº. 122 de 26/04/2018). 2018. Disponível em: http://www.palmarens.gov.br/?page_id=37551 Acesso em: 20/08/2018

FIGUEIREDO, Marcus Faria e FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. Anál. & Conj., Belo Horizonte, 1 (3): 107-127, set/dez 1986.

FREITAS, Décio. **O escravismo brasileiro**. Porto Alegre: Escola Superior de Teologia de São Lourenço de Brindes, 1980.

GARCIA, Afrânio. A Sociologia rural no Brasil: entre escravos do passado e parceiros do futuro. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, nº. 10, p. 154-189, jul./dez. 2003.

GEERTZ, Clifford. **Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultural**. In: A Interpretação das Culturas. 1ª ed., 13ª reimpressão. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.), **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. pp. 67-80.

GROULX, Lionel-Henri. Contribuições da pesquisa qualitativa à pesquisa social. In: J. Poupart, J. P. Deslauries, L. Groulx, A. Laperrière, R. Mayer, & A. Pires (Orgs.), **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. pp. 95-124.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação de quarta geração**. Tradução de Beth Honorato. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito. **Aval Revista de Avaliação de Políticas Públicas**. UFC, número 1, 2008, p. 29-37.

_____. **Avaliação de Políticas Públicas sob uma abordagem antropológica: aportes teórico-metodológicos e práticas avaliativas**. In: GIGAPP 2016 ? Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 2016, Madri. Catálogo de publicaciones/papers GIGAPP 2016 ? Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 2016. v. 1. p. 1-25.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Trad. Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 11ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2011.

HOUSE, Ernest. R. **Evaluación, ética y poder**. Ed. 3. Madrid: Ediciones Morata, 2002.

IANNI, Octávio. A Construção da Categoria. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, número especial, p. 397-416, abr2011 - ISSN: 1676-2584

INESC. **Orçamento do Incra inviabiliza titulação de terras quilombolas**. Disponível em: www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2017/junho/orcamento-do-incra-inviabiliza-titulacao-de-terras-quilombolas. Acesso em 15/07/2017.

JACCOUD, M.; MAYER, R. A observação direta e a pesquisa qualitativa. In: POUPART, J. *et al.* **A Pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p. 254-294.

JESSOP, Bob. O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 131-144, jun. 2009.

LEITE, Ilka Boaventura. Quilombos e quilombolas: cidadania ou folclorização? **Revista Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 5, n. 10, p. 123-149, maio 1999. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71831999000100006>

_____. Os Quilombos no Brasil: Questões Conceituais e Normativas. **Etnográfica**, vol. IV, n. 2, pp. 333-354, 2000.

_____. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, 16 (3): 424, setembro-dezembro, 2008. p. 965-77.

_____. Humanidades insurgentes: conflitos e criminalização dos quilombos. **Territórios Quilombolas e Conflitos**, v. 69, p. 18, 2010.

LIMA, Andressa Licity Moraes. **Relatório Antropológico de Caracterização Histórica, Econômica, Ambiental e Sociocultural: Comunidade Quilombola Contente, Paulistana-PI**. Terra Ambiental/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA. 2015, 140p.

LÜDKE, Hermengarda Alves Ludke Menga. Discussão do trabalho de Robert E. Stake, estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional. **Educação e Seleção**, São Paulo, n.7, p. 19-27, 1983.

MARTINS, José de Souza. O futuro da Sociologia Rural e sua contribuição para a qualidade de vida rural. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, nº. 43, p. 5-12, set./dez. 2001.

MENY, I.; THOENIG, J. C. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Abordagem antropológica para avaliação de políticas sociais. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 233-238, 1991.

_____. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo-Rio de Janeiro, HUCITEC-ABRASCO, 1992.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DO PIAUÍ. **MPF/PI cobra agilidade na demarcação de terras quilombolas da Comunidade dos Macacos**. Jusbrasil, 03 jul. 2015. Disponível em: <https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/204770065/mpf-pi-cobra-agilidade-na-demarcacao-de->

terras-quilombolas-da-comunidade-dos-macacos de 3 de julho de 2015. Acesso em: 10 jul. 2017

MONTAGNER, Miguel Ângelo. **Biografia coletiva, engajamento e memória: A miséria do mundo.** Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 21, n. 2, p. 259-282, nov/2009.

MOURA, Clóvis. **Dialética Radical do Brasil Negro.** São Paulo: Editora Anita Ltda., 1994.

_____. **Dicionário da escravidão negra no Brasil.** São Paulo: Edusp, 2004.

MUNANGA, Kabengele. Origem e histórico do quilombo na África. **Revista USP**, São Paulo (28): 56-63, dezembro/fevereiro de 95/96.

O'DWYER, Eliane Cantarino. **Os quilombos e a prática profissional dos antropólogos.** In: Quilombos-Identidade étnica e territorialidade. Eliane Cantarino O'Dwyer (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV e ABA, 2002.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Camponeses, indígenas e quilombolas em luta no campo: a barbárie aumenta.** In: Comissão Pastoral da Terra, Conflitos no Campo-Brasil 2015, p. 28-42, 2016.

PIAUI. Lei nº. 5595 de 01 de agosto de 2006. Dispõe sobre a regularização fundiária de áreas ocupadas por remanescentes de Comunidades dos Quilombos, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado-DOE**, 02 ago 2006.

PICELLI, Isabelle Alline Lopes. A emergência das minorias étnicas no Brasil: Agendamento das políticas públicas para comunidades quilombolas. **ACENO**, Vol. 3, N. 6, p. 192-210. Ago. a Dez. de 2016. ISSN: 2358-5587. Cosmologias, territorialidades e políticas de quilombolas e de povos tradicionais (dossiê).

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, J. et al. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2010. p.215-253.

PRZEWORSKY, A. **Estado e economia no capitalismo.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v. 1, p. 1-15, 2008.

_____. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, nº 16, mar. 2011, p. 55-73.

RODRIGUES, Vera. Programa Brasil Quilombola: um ensaio sobre a política pública de promoção da igualdade racial para comunidades de quilombos. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania.** v. 15, n. 57. São Paulo: 2010. ISSN 1806-2261

ROSSI, P. H., LIPSEY, M. W., & FREEMAN, H. E. **Evaluation: a systematic approach.** Thousand Oaks, CA, Sage, 2004.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos.** RUA, Maria das Graças et. al. (orgs.). O estudo da política: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo, 15. Brasília, 1998.

SANTOS, Antônio Bispo dos. **Colonização, quilombos: modos e significados.** Brasília, DF: s.n., 2015. 150 p.

SHADISH JR., William R., COOK, Thomas D., LEVITON, Laura C. **Foundations of Program Evaluation-Theories of Practice.** EUA: Sage Publications, 1991.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. **Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa.** In: SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. et al. (org.). Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos. São Paulo: Veras Editora; São Luís, MA: Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (Gaep), 2013. p. 19-107.

SILVA, José Graziano da. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. **Estudos Avançados** 15 (43), 2001. p. 37-50.

SILVA, Josiane Cristina Cardoso da. Neodesenvolvimentismo e Comunidades Quilombolas: uma questão ausente? **R. Pol. Públ.**, São Luís, v. 17, n.2, p. 319-327, jul./dez. 2013.

SOUSA, Áureo João de. **Etnicidade e Territorialidade na Comunidade Quilombola Custaneira/Tronco, município de Paquetá-PI, Brasil.** Dissertação (Mestrado) – Teresina, 2015. 454f.

SOUZA, A. S. R.; OLIVEIRA, A. L. A. L.; LARA, A. M. S. **A posse de terras quilombolas na região metropolitana de Belo Horizonte Jus Navegandi,** 2010. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/17043>. Acesso em 10/08/2015.

SOUZA, Lincoln Moraes; SOUSA, Andréia da Silva Quintanilha. **Avaliação de Políticas Públicas e Avaliação de Educação.** Curitiba-PR, 2017.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Políticas públicas: introdução às atividades e análise.** Natal, RN: EDUFRN, 2009.

_____. Comentando as classificações de políticas públicas. **Cronos**, Natal-RN, v. 11, n. 3, jul./ago. 2010.

_____. **Três ensaios sobre avaliação de políticas públicas.** Natal, RN: EDUFRN, 2014.

_____. **Estado, Autonomia Relativa e Políticas Públicas.** In: O Estado como Opressor e Civilizador. PAULINO, Robério (Org.) EDUFRN, Natal-RN, 2017.

STAKE, Robert E. **The Case Study Method in Social Inquiry.** Educational Researcher, 7 (2), 5-8, 1978.

_____. Case Studies. In: N. K. Denzin, Lincoln, Yvonna S. (Ed.), **Handbook of Qualitative Research**, second edition, pp. 134-164, 2000.

_____. **Pesquisa qualitativa [recurso eletrônico]:** estudando como as coisas funcionam. Tradução: Karla Reis; Revisão Técnica: Nilda Jacks.-Dados eletrônicos.-Porto Alegre: Penso, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Comunidades quilombolas: direito à terra.** Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2002.

SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA NO PIAUÍ. **Mesa de Acompanhamento de Processos de Regularização de Territórios Quilombolas da SR(24)PI.** Teresina, 2013. 7p.

_____. **Ata da II Mesa Estadual de Acompanhamento da Política de Regularização Fundiária Quilombola no Piauí da SR(24)PI.** Teresina, 2015. 18p.

_____. **Ata da III Mesa Estadual de Acompanhamento da Política de Regularização Fundiária Quilombola no Piauí da SR(24)PI.** Teresina-PI, 2016. 11p.

_____. **Processo Administrativo nº. 54380.000192/2011-17:** regularização fundiária do Território Quilombola Contente, em Paulistana-PI. Teresina-PI, 2011.

TERRA DE DIREITOS. **Orçamento para titulação de territórios quilombolas cai mais de 97% em cinco anos.** 14/05/2018. Disponível em: <http://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/orcamento-para-titulacao-de-territorios-quilombolas-cai-mais-de-97-em-cinco-anos/22824>. Acesso em: 14/05/2018.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de Quilombo:** caminhos e entraves do processo de titulação. Belém: 2006.

VERDUM, Ricardo. **Sobre o "Orçamento Quilombola".** Instituto de Estudos Socioeconômicos, INESC, 2009. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/Sobre%20o%20orcamento%20quilombola.pdf>. Acesso em: 10/10/2017.

VILADOMIU, Lourdes; ROSSEL, Jordi. Evaluando políticas, programas y actuaciones de desarrollo rural. *Economía Agrária*, nº. 182, Enero-Abril, 1998, p. 297-308.

WANDERLEY, Maria Nazareth Baudel. A Sociologia do Mundo Rural e as Questões da Sociedade no Brasil Contemporâneo. **Ruris**, Campina Grande, vol. 4, nº 01, p. 21-36, março de 2010

_____. O campesinato brasileiro: uma história de resistência. **Rev. Econ. Sociol. Rural** [online]. 2014, vol.52, suppl.1, pp.25-44. ISSN 0103-2003. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000600002>.

WEISS, Carol H. **Evaluation.**-2nd ed. rev. ed. Of: Evaluation research, 1972.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Ana Thorell; revisão técnica Cláudio Damacena.-4. Ed.-Porto Alegre: Bookman, 2010.