

Não falta apenas o Incra: desafios comunitários para a regularização fundiária quilombola no Sertão de Pernambuco¹.

Diego Vinícius de França Bezerra

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Palavras-chave: quilombolas; regularização fundiária; mobilização comunitária.

INTRODUÇÃO

Em 2025, fui nomeado Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário (ARDA) pelo Incra. Atualmente, atuo na Superintendência Regional do Incra em Pernambuco (SR-03), que divide a jurisdição do estado com a SR do Médio São Francisco, na Divisão de Territórios Quilombolas (DTQ).

Ao entrar em exercício, a DTQ, então composta por dois antropólogos — respectivamente, Assistente Técnico e Chefe da Divisão —, orientou os novos servidores a estudarem os normativos básicos relativos à regularização fundiária dos Territórios Quilombolas (TQs): o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o Decreto nº 4.887/2003 e a Instrução Normativa nº 57/2009 do Incra.

Além disso, a DTQ planejou uma série de visitas técnicas às Comunidades Remanescentes de Quilombos (CRQs) sob a jurisdição da SR-03 e com processo de regularização fundiária já instaurado no Incra. Essas visitas tiveram como objetivo tanto propiciar o encontro inicial dos servidores recém-ingressos com as CRQs quanto selecionar aquelas mais aptas a iniciar o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), documento interdisciplinar, complexo e imprescindível para a demarcação de um TQ pelo Incra.

¹ Trabalho apresentado na 35ª Reunião Brasileira de Antropologia (2026). O autor agradece aos servidores mais experientes da Divisão e da Diretoria de Territórios Quilombolas do Incra, pela acolhida, paciência e compartilhamento de conhecimentos; aos colegas ingressantes pelo Concurso Nacional Unificado (CNU), pelas trocas e reflexões ao longo dessa trajetória; e às Comunidades Remanescentes de Quilombo visitadas, que, mesmo diante do cansaço e das frustrações produzidas pela morosidade da regularização fundiária, receberam a equipe do Incra e contribuíram generosamente para a realização deste trabalho.

A título de contextualização, antes de ingressar no Incra, não havia tido contato com Territórios Quilombolas (TQs). Surpreendeu-me, contudo, o desconhecimento e a desconfiança de associações quilombolas em relação aos processos de regularização fundiária por elas mesmas instaurados na SR-03. Essa aparente contradição suscitou o seguinte questionamento: quais entraves à regularização fundiária são percebidos pelos próprios quilombolas, para além da notável morosidade dos expedientes administrativos do Incra?

Essa questão será abordada por meio da análise dos normativos supracitados e da observação de uma assembleia em um TQ, organizada para debater a regularização fundiária. O objetivo deste trabalho é estimular a produção de políticas públicas mais participativas, voltadas às CRQs.

Tal proposição encontra respaldo na obrigação legal do Estado brasileiro para com os povos quilombolas, conforme o Decreto nº 10.088/2019, que consolida a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) na legislação nacional e reconhece os direitos de povos indígenas, tribais e comunidades tradicionais. Nesse sentido, dispõe o art. 6º do referido decreto:

1. 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. (BRASIL, 2019).

Não há pretensão de contestar o direito territorial quilombola. Ao contrário, a escolha pelo ingresso no Incra insere-se no objetivo de contribuir com a Reforma Agrária e, enquanto antropólogo na instituição, produzir análises voltadas à questão territorial quilombola, considerada estratégica pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ). Nesse sentido, a análise da assembleia apresentada neste texto busca reconhecer a relevância das ressalvas formuladas pelas CRQs na avaliação do processo de regularização fundiária.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA QUILOMBOLA

O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)

Há 37 anos, na Constituição de 1988, foram reconhecidos, pela primeira vez no arcabouço legal brasileiro, direitos às comunidades negras rurais — “um silêncio de um século é então rompido em 1988” (LEITE, 2008, p. 970). O artigo 68 do ADCT determina que: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.”

Os movimentos sociais negros, à época, já lutavam por esse direito antes mesmo da Constituinte, especialmente na região Nordeste, onde se concentra a maioria dos quilombolas no Brasil, e articularam-se com outros movimentos que participaram ativamente desse processo histórico. Alguns estados da Federação com grandes populações quilombolas, como Pará, Maranhão e Bahia, adotaram dispositivos semelhantes em suas Constituições.

A emissão de títulos definitivos de propriedade decorre da busca histórica das comunidades quilombolas pelo reconhecimento da pluralidade étnica no Brasil, pela garantia de permanência em seus territórios e pela reprodução de modos de vida ancestrais. O artigo 68 do ADCT expressa o entendimento de que a permanência sustentável nesses territórios é indispensável — salvo situações extraordinárias — para a autodeterminação e a autonomia das CRQs.

O reconhecimento institucional, ainda que tardio, dialoga com a militância de Abdias do Nascimento (2016), que contestou tanto o mito da passividade dos escravizados quanto a ideia da plantation como projeto civilizatório - “Postula o mito que a sobrevivência de traços da cultura africana na sociedade brasileira tem sido o resultado de relações relaxadas e amigáveis entre senhores e escravos”. (p. 66).

Em suma, o art. 68 do ADCT fundamenta a legislação relativa à regularização fundiária quilombola. Trata-se de um direito conquistado pelos movimentos sociais negros e pelas comunidades negras rurais, no âmbito da construção da igualdade em uma sociedade historicamente marcada pelo racismo, embora recoberta pelo mito da democracia racial e ainda atravessada por permanências do sistema colonial e escravocrata, evidenciando a incompletude do processo abolicionista.

Nesse sentido, Fanon (2020, p. 41) argumenta que “para o povo colonizado, o valor mais essencial, porque mais concreto, é primeiramente a terra: a terra que deve garantir o pão e, é claro, a dignidade”. Em outras palavras, o valor mais essencial da descolonização é o acesso à terra, seja por meios violentos ou pacíficos.

O Decreto nº 4.887/2003

O artigo 68 foi regulamentado pela primeira vez pelo Decreto nº 3.912/2001, treze anos após a promulgação da Constituição de 1988. Atualmente, o processo de regularização de TQs é regulamentado pelo Decreto nº 4.887/2003, promulgado em 2003 e elaborado conjuntamente com o movimento social quilombola.

O decreto em questão atribui ao Incra a competência para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação dos TQs. Conquanto a autarquia trabalhe historicamente com essas atribuições, a etnicidade² e a territorialidade das CRQs implicam um processo distinto daqueles voltados ao campesinato, uma vez que a Regularização Territorial Quilombola (RTQ) alude a territórios, modos de vida distintos, resistência à escravização e à patrimonialização da cultura afro-brasileira — aspectos abordados nos artigos constitucionais 215 e 216. O Decreto nº 4.887/2003 estabelece:

Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. (BRASIL, 2003, art. 2º).

Dessa forma, a remoção de quilombolas de seus territórios deve ocorrer apenas em situações extraordinárias, conforme previsto na Convenção nº 169 da OIT, promulgada pelo Decreto nº 10.088/2019. Por outro lado, a desintrusão de ocupantes não quilombolas constitui medida prevista no Decreto nº 4.887/2003.

² A origem da etnicidade é a autoatribuição, ou seja, não pode ser ratificada externamente como unidade cultural distinta que atenda a um roteiro previamente estabelecido. A soma de diferenças objetivas não configura o fenômeno étnico, mas sim as diferenças que os sujeitos consideram significativas (BARTH, 2000).

A regularização fundiária preconiza a permanência sustentável da comunidade no TQ, o que se viabiliza na medida em que este se vincula a um modo de vida comunitário, estruturado por relações de parentesco que funcionam como base de sua organização socioeconômica.

Essas características remetem ao conceito de comunismo primitivo, não em sua formulação rígida e linear evolucionista, mas em uma abordagem que evidencia a complexidade das relações entre direitos consuetudinários e linhagens de parentesco na organização e hierarquização dos grupos que compartilham um determinado território (GODELIER, 1981).

O Decreto nº 4.887/2003 estabelece que “são terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural” (BRASIL, 2003). Esse expediente provoca conflitos entre os quilombolas e os grupos vizinhos não quilombolas, cujas fronteiras são atravessadas constantemente.

A distinção entre terra e território, articulada à etnicidade das CRQs, é indispensável para a compreensão dos deveres do Incra em relação aos quilombolas, visto que o decreto em questão estabelece:

Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental. (BRASIL, 2003, art. 2º, § 1º).

Vale salientar que, ao final do processo de regularização fundiária, após a desintrusão e outras dezenas de procedimentos administrativos e judiciais que envolvem diversos órgãos federais e estaduais — desde o Diário Oficial do Estado (DOE) até os responsáveis pela patrimonialização da cultura afro-brasileira e pela segurança nacional —, as matrículas das propriedades no perímetro quilombola são unificadas e se tornam patrimônio de uma associação legalmente constituída, pela qual a CRQ deve ser representada.

Esse ponto causa insegurança entre as famílias quilombolas, sobretudo porque, após a RTQ, não há hipóteses de desmembramento do território. Ademais, conforme observa Ferreira (2012, p. 344): “Observam-se exigências quanto à participação e à

conversão política [...] e à consolidação legal de uma associação representativa, o que muitas vezes contraria a própria dinâmica [...] das comunidades”. Portanto, a profundidade da relação dos quilombolas com o território não implica uma relação semelhante com a associação comunitária. Esse é um dos pontos mais sensíveis do referido decreto.

A Instrução Normativa nº 57 do Incra

Em atenção ao decreto anteriormente descrito, o Incra editou a Instrução Normativa nº 57, com o objetivo de regulamentar a emissão de títulos definitivos de propriedade para comunidades quilombolas, envolvendo as etapas de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro.

No âmbito da autarquia, a forma dessa regularização apresenta caráter singular, uma vez que se atribui ao próprio público-alvo a determinação do território a ser desapropriado, por meio de pesquisa antropológica, conforme estabelece o Decreto nº 4.887/2003.

Observa-se a existência de resistências internas a essa prerrogativa quilombola, pois, em tese, ela não se coaduna com o rigor da técnica agrônoma historicamente operacionalizada pelo Incra. Essa tensão acarreta desafios institucionais a serem enfrentados pelas DTQs para o alcance de suas metas institucionais.

A Instrução Normativa nº 57 estabelece que o processo de regularização pode ser instaurado tanto pela comunidade, de forma coletiva ou por meio de representante legal, quanto por outros órgãos interessados, além do próprio Incra, sempre no interesse da CRQ. A requisição da comunidade ao Incra pode, inclusive, ser feita verbalmente. Importa observar que a certificação pela Fundação Cultural Palmares (FCP) não constitui requisito para a instauração do processo; entretanto, é indispensável para o início do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID).

Satisfeitas tais condições, o Incra deverá iniciar o RTID, cuja peça inicial é o Relatório Antropológico (RA), responsável por consignar a unidade étnica e o território quilombola. O RA desencadeia a elaboração das demais peças técnicas que compõem o RTID. Não há previsão legal de uma etapa consultiva entre a instauração do processo e o

início do RTID. Essa ausência invisibiliza a mobilização comunitária como parte essencial do trabalho da DTQ na SR-03; por isso, este artigo problematiza a seguinte afirmação: “Falta apenas o Incra”.

Há etapas subsequentes ao RA que pavimentam o processo de desintrusão das famílias não quilombolas e as indenizações de proprietários quilombolas e não quilombolas, bem como de posseiros não quilombolas, restritas às benfeitorias realizadas de boa-fé. Os posseiros quilombolas não são indenizados, uma vez que não detêm a propriedade e, em tese, permanecerão no TQ.

O objetivo central dessas etapas, como enfatiza o Assistente Técnico da DTQ da SR-03 nas reuniões com as CRQs, “é garantir o direito de todos”. As peças técnicas subsequentes do RTID incluem o levantamento fundiário dos ocupantes e das áreas abrangidas pelo território reivindicado, a elaboração da planta e do memorial descritivo, o cadastro das famílias quilombolas e o levantamento de eventuais sobreposições com áreas de interesse público ou regimes territoriais especiais.

O RA constitui uma peça técnica cuja elaboração é atribuída aos antropólogos, embora abarque contribuições de outras disciplinas. A pesquisa que o subsidia exige a presença em campo, bem como em instituições como arquivos públicos e cartórios, e seus tópicos são integralmente definidos pela IN em questão.

Do ponto de vista legal, o RA deve caracterizar a história, a economia, o ambiente, a sociedade e a cultura do TQ, com base nos saberes locais. Contudo, a estrutura rígida e extensa desses tópicos é frequentemente apontada como fator complicador de sua elaboração, na medida em que exerce controle excessivo sobre o trabalho antropológico e limita a consideração das especificidades das realidades locais.

A ratificação da extensão do TQ pelo Incra baseia-se, em grande medida, em dados provenientes da oralidade das famílias quilombolas; a oralidade enquanto elemento central à produção do RA desafia o senso comum. Os dados fornecidos nos encontros entre a CRQ e o Incra, contudo, devem ser verificados por meio de metodologia antropológica rigorosa, com vistas à RTQ. Tal aspecto assume especial relevância diante de ações políticas conduzidas por elites latifundiárias voltadas à deslegitimação da base antropológica da RTQ, bem como ao prolongamento indefinido dos procedimentos legais necessários à sua efetivação.

Esse método de documentação e validação do pleito territorial tem como premissa a ressignificação da identidade quilombola, que passa a ser formulada em termos contemporâneos a partir do surgimento de um sujeito social, com a promulgação da Constituição, cujas possibilidades de exercício da cidadania se vinculam à legitimação de sua etnicidade por antropólogos a serviço do Estado, dada a natureza particular dos saberes quilombolas, erigidos em uma conjuntura de luta contra a escravização. Conforme argumenta Ferreira (2012, p. 341), “Este novo sujeito é criado no contexto de lutas sociais [...] em que o conceito de quilombo é metamorfoseado e ganha funções políticas”

Para que uma comunidade tenha acesso ao direito territorial quilombola, sua identidade precisa ser reconhecida pelo Estado. No entanto, esse reconhecimento ocorre por meio de procedimentos administrativos e laudos que utilizam categorias e critérios previamente definidos. Como consequência, existe o risco de que a identidade quilombola descrita no processo passe a refletir mais aquilo que o Estado espera encontrar do que a forma como a própria comunidade historicamente compreende a si mesma. Assim, a estrutura fechada de um laudo pericial pode responder mais a uma unidade étnica institucionalmente imposta do que àquela autoatribuída historicamente pela CRQ. Essa pressão estatal sobre a comunidade pode comprometer suas representações e significados.

VISITAS TÉCNICAS E MOBILIZAÇÃO COMUNITÁRIA

A boa prática antropológica não limita a relação de pesquisa a uma liderança comunitária ou a apenas algumas famílias no território. Embora facilite a pesquisa, a seleção de partes do grupo não dá conta da totalidade, mas apenas do recorte que essas partes permitem apreender. No caso da antropologia institucional, é uma obrigação considerar o bem público em todos os atos executados.

Além disso, a totalidade não se encontra inteiramente contida na unidade territorial, uma vez que as fronteiras entre os quilombolas e não quilombolas são constantemente transpostas, aspecto fundamental para a constituição das identidades (BARTH, 2000). Nesse sentido, as identidades quilombolas apresentam-se de forma diversa no interior de um mesmo território.

Nesse contexto, a presença dos antropólogos nas CRQs não se resume à perícia vinculada à demanda por RTQ, uma vez que se acumulam questões a eles dirigidas, relativas ao funcionamento do Estado, especialmente no que concerne aos direitos sociais difusos e à regularização fundiária para a obtenção de crédito e de insumos rurais subsidiados pelo governo.

Por essa razão, esses profissionais passam a ocupar uma posição de mediação política e podem ser levados a exercer uma espécie de tutela sobre as comunidades — algo que deve ser evitado pela ética do ofício. Ou seja, não deve existir, para o antropólogo do Incra, “a minha comunidade”, “a minha liderança” ou “o meu informante” etc.

Ressalta-se que, na letra da lei, observa-se que, entre a instauração do processo e o início dos trabalhos relativos ao RTID, não há previsão de reuniões com as CRQs para a verificação da legitimidade da natureza comunitária da demanda apresentada nem para a elucidação de dúvidas que naturalmente surgem na comunidade.

Importa observar que o rito processual da regularização fundiária quilombola é extenso, complexo e distinto daquele normalmente observado em processos nos quais não se considera a autoatribuição. Ademais, a forma conferida pela lei à instauração desse processo o torna vulnerável a solicitações não previamente dialogadas com a comunidade.

Nesse contexto, a consulta revela-se necessária, na medida em que, no caso da SR-03, dentre os 76 processos já instaurados, vários decorreram do acesso ao Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), conforme demonstram ofícios encaminhados para sua instauração. Tal evidência indica que a demanda por RTQ nem sempre se vincula plenamente à demanda coletiva por regularização fundiária.

Esses números, que, à primeira vista, depõem apenas contra a morosidade do Incra em relação à pauta quilombola, quando analisados à luz da perspectiva aqui proposta, sugerem a existência de gargalos que são externos ao Incra e que também devem ser debatidos e mitigados.

Tal cenário motiva a DTQ da SR-03 a propor encontros com as comunidades, com o intuito de verificar quais delas estão efetivamente aptas a iniciar os trabalhos relativos ao RTID, considerando, principalmente, os seguintes critérios: o tempo de abertura do

processo; o acompanhamento do Ministério Público Federal (MPF); a demanda da comunidade pela regularização; a ocorrência de conflitos fundiários.

Em termos gerais, estar apta significa que a comunidade está ciente da existência do processo, de seus efeitos e mobilizada politicamente em torno dele. Nesse sentido, a capacidade de mobilização e o respaldo da associação legalmente constituída para representar o território configuram elementos centrais para a aplicação da política de regularização fundiária pelo Incra.

Quando as questões da comunidade se relacionam mais diretamente à sua organização política interna e à sua constituição identitária, em tese, deveriam atuar instituições vinculadas à promoção da cultura afro-brasileira, como a FCP e o Ministério da Igualdade Racial (MIR), uma vez que o Incra se orienta prioritariamente pela dimensão fundiária.

Assim, em termos ideais, a atuação da autarquia ocorreria quando tais condições já estivessem consolidadas para o início dos trabalhos. Contudo, até o momento, essas condições permanecem, em grande medida, como um ideal no âmbito da SR-03.

No segundo semestre do ano passado, após a avaliação desses critérios para a definição das prioridades da Divisão, passou-se ao contato com as lideranças locais para o agendamento das reuniões. Algumas associações se negam a receber o Incra em seus TQs, por entenderem, por exemplo, que não se trata do momento oportuno para debater a regularização ou que há riscos de represálias por parte de não quilombolas contra a comunidade. Tal situação também pode decorrer de eventualidades, como festividades ou o falecimento de parentes ou vizinhos.

A DTQ solicitou às associações a organização de assembleias comunitárias, por possuírem um rito previsto nos estatutos das associações e por constituírem o instrumento adequado à produção de deliberações e consultas coletivas legalmente válidas. Isso difere das reuniões de caráter menos formal, que também podem ocorrer durante as visitas técnicas, caso a associação as solicite para orientações menos vinculadas à continuidade ou não do processo de regularização. Ainda assim, mesmo nessas situações, faz-se necessário o registro da memória de reunião, bem como sua vinculação ao processo finalístico da CRQ, isto é, ao processo de regularização fundiária.

Depois de alinhavadas essas questões no território, durante as assembleias, a equipe do Incra procura identificar o nível de apropriação da CRQ sobre o processo em andamento. Isso porque a morosidade do processo faz com que ele atravesse gerações; assim, os mais velhos, embora ainda se recordem, tendem a esquecer, enquanto os mais jovens, por vezes, sequer sabem do que se trata. Importa destacar que também há anciões e jovens quilombolas cientes do processo.

Simultaneamente, verifica-se a adesão da comunidade à discussão da regularização territorial, visto que a convocação da reunião já se deu com esse objetivo. Contudo, encontros voltados a temas como saúde e educação quilombola, por exemplo, podem despertar maior interesse. Nesse sentido, deve-se considerar fatores além do número de presentes, como a quantidade de famílias e a representatividade dos núcleos populacionais, além disso, se o tema debatido foi compreendido.

Após essas verificações, passa-se à explicação do processo fundiário, na qual se expõem o passado, o presente e as possibilidades futuras do processo, tendo em vista a necessidade de vontade e de articulação comunitária para sua continuidade. Uma regularização à revelia da CRQ torna esse processo ainda mais arriscado.

Isso destaca um fenômeno recorrente nas CRQs sob a jurisdição da SR-03: a comunidade ainda não se encontra preparada para a titulação coletiva. Trata-se de um objetivo que precisa ser construído no território e que suscita diversas questões e desconfianças por parte dos quilombolas, especialmente no que se refere à manutenção da propriedade ou da posse individual — aspecto vedado pela legislação vigente —, aos direitos indenizatórios decorrentes da desapropriação de não quilombolas, sejam posseiros ou proprietários, ao direito de herança, entre outras questões relacionadas à manutenção e à transformação do patrimônio atualmente disponível.

A situação de um processo de regularização fundiária instaurado com objetivos distintos da RTQ gera uma demanda artificial e distorcida para o Estado, por isso deve ser mitigada. Vale salientar que o trabalho da DTQ é fiscalizado por instâncias hierárquicas superiores, pelo Poder Judiciário e, notadamente, o Ministério Público Federal (MPF). Nesse sentido, uma seleção mais realista das CRQs que buscam a regularização tende a concentrar os esforços da DTQ em objetivos mais promissores.

Essas assembleias são registradas em vídeo, caso a gravação seja autorizada pela comunidade, e relatadas por um servidor do Incra. Realizei diversos desses registros escritos, que são anexados a atas assinadas pela comunidade e posteriormente devolvidos a ela, sendo que uma das cópias permanece com o Instituto.

Esse material contribui para a articulação do Incra com outros entes que integram a política quilombola, na medida em que as visitas técnicas se apoiam em procedimentos sistemáticos capazes de retratar a conjuntura de cada comunidade em relação ao processo de regularização fundiária, indo além dos discursos frequentemente observados em audiências e reuniões sobre o tema, geralmente na capital.

A escolha da assembleia na CRQ Terra Nova como prática social a ser analisada no capítulo seguinte fundamenta-se em fatores metodológicos. O relatório original apresenta extensão compatível com a proposta desta comunicação e a assembleia, apesar do número reduzido de participantes, evidenciou um fluxo consistente de informações e caráter participativo, com a presença de sujeitos provenientes de diferentes núcleos territoriais, não necessariamente vinculados à família que historicamente dirige a associação.

A associação quilombola, fundada em 2013, destaca-se por sua organização, estabilidade e reconhecimento regional — evidenciado, por exemplo, pela atuação de um ex-dirigente em cargo de secretário municipal, posição de primeiro escalão da administração pública local —, permitindo o acesso a uma experiência mais recente de inserção nas políticas quilombolas.

Além disso, identificou-se interesse concreto, embora não consensual, pelo rito de regularização fundiária. A assembleia revelou questões culturais, históricas e identitárias centrais à elaboração do Relatório Antropológico (RA), reforçadas também fora do momento formal, por meio da identificação de marcos territoriais e de referências simbólicas, como um terreiro vinculado à religiosidade afro-brasileira — reuniões prévias, de caráter menos formal, com lideranças locais também contribuíram para a compreensão do contexto regional.

A partir dessas questões, experiências e materiais, foi elaborado o relato apresentado a seguir. Os nomes das comunidades e dos participantes serão fictícios, com

o intuito de resguardar os envolvidos, considerando a necessidade de prevenir possíveis represálias, sem que isso comprometa o conteúdo analítico dos relatos.

Por fim, após as reuniões, propõe-se o retorno do Incra à comunidade para tratar, em definitivo, da questão, caso a conjuntura o permita, tendo em vista que a política quilombola, embora constitua uma política de Estado, é significativamente impactada pelas mudanças de governo.

A ASSEMBLEIA DA CRQ TERRA NOVA

A reunião teve início pela manhã, em dezesseis de outubro de 2025, na escola da comunidade, com a oração do Pai-Nosso, conduzida por Silva (S.), secretário numa pasta que envolve questões ambientais e raciais do município de Sertãozinho e ex-presidente da associação. A relevância política de sua presença era evidente, uma vez que a presidência da entidade costuma ser ocupada por membros de sua família. Em seguida, Danilo (D.), um dos três antropólogos da equipe, pediu desculpas pela chegada tardia do Incra ao território.

O processo de regularização da CRQ Terra Nova foi instaurado em 2018, enquanto sua certificação pela FCP foi expedida em 2015. Importa observar que, além do pedido de instauração, a comunidade solicitou oficialmente ao Incra uma certidão sobre o andamento da regularização fundiária, com vistas ao acesso a políticas de moradia, aspecto que evidencia a articulação entre a pauta territorial e outras demandas por direitos sociais.

A apresentação do Incra teve início com a definição legal de “quilombola”, categoria que, naquele território, não constitui uma identificação local ou tradicional. Alguns moradores, por exemplo, demonstram dificuldade em pronunciar o termo corretamente, não em razão de uma tradução para categorias nativas, mas do estranhamento que a própria palavra “quilombola” lhes provoca. Em geral, mostram-se mais à vontade ao se identificarem como “negros” ou como aparentados de pessoas assim reconhecidas.

Há, contudo, variações internas nessas formas de identificação. As lideranças locais e suas famílias tendem a demonstrar maior familiaridade com a categoria “quilombola”, em contraste com outros segmentos da comunidade. Em outras CRQs, já ouvi a expressão “quilombolas-raiz”, empregada em oposição aos quilombolas considerados menos vinculados à origem histórica da comunidade.

As famílias presentes, embora a maioria não compreendesse o rito processual, conheciam a existência do processo. Esse conhecimento da forma, sem o correspondente domínio de seu conteúdo, relaciona-se a uma finalidade secundária da instauração do processo: a construção de moradias, que impacta diretamente a qualidade de vida nas CRQs e constitui uma importante vitrine política para o Incra nos TQs.

Na reunião, os antropólogos apresentaram as principais etapas da regularização fundiária quilombola: instauração do processo, certificação pela FCP e elaboração do Relatório Antropológico (RA), que envolve a realização de entrevistas — especialmente com os mais velhos — e de reuniões comunitárias.

D. explicou que o RA busca compreender a vida das pessoas no TQ, na medida em que consiste em um estudo que considera uma série de fatores humanos e não humanos interligados no ambiente e nos diferentes tempos da pesquisa. Nesse sentido, Ingold e Kurttila (2018, p. 180) afirmam que “Romper os laços entre as pessoas e o lugar [...] seria a ruptura da continuidade da tradição e o rompimento da ligação das pessoas com seus passados”.

Em resposta à caracterização do RA, os quilombolas relataram que chegaram ao território por volta de 1870, que os mais pobres — frequentemente associados à categoria local de “negros” — não possuíam recursos para adquirir animais, que a toponímia local está fortemente relacionada a esse período e que a comunidade enfrentou a Seca de 1932 no território. Esses relatos sobre a trajetória histórica, a percepção do ambiente e as relações sociais são fundamentais à elaboração do RA.

A equipe do Incra viu nesse momento uma oportunidade para distinguir “terra” de “território”, evidenciando, respectivamente, o caráter mercantil da primeira e os significados sociais, culturais e simbólicos inerentes ao segundo. Como sintetizou D., “terra refere-se à propriedade física, enquanto território envolve dimensões culturais,

sociais e simbólicas”. Ao final dessa explicação, um dos quilombolas afirmou que nasceu e desejava morrer na CRQ Terra Nova.

Os relatos dos moradores e do secretário municipal evidenciaram a permanência de práticas de segregação racial em Sertãozinho, mesmo mais de um século após o fim formal da escravização. Foram mencionadas experiências de humilhação no ambiente escolar, a desvalorização de estudantes quilombolas e sua exclusão de determinados espaços de sociabilidade, como clubes recreativos. Também vieram à tona episódios recentes de racismo associados a disputas políticas locais. Esses elementos são centrais para a compreensão do contexto em que se insere a construção da identidade e a regularização fundiária quilombolas, na medida em que moldam as relações sociais entre a CRQ e os grupos sociais não quilombolas, tanto urbanos quanto rurais.

Foram citadas pelos quilombolas diversas plantas medicinais, tanto silvestres quanto cultivadas nos quintais das residências, entre elas o marmeleiro, a catingueira, o angico-de-carço, a quixabeira, o caju-roxo e a folha de juá. Também foram mencionadas aves como a acauã, o anu, o vim-vim e o joão-de-barro, cujos comportamentos e cantos são interpretados como sinais de agouros, chuvas ou da chegada de pessoas queridas que se encontram distantes do território.

Segundo os associados, há cerca de trinta anos, quando os partos eram realizados no mesmo espaço que atualmente abriga a escola da comunidade e onde ocorreu a assembleia aqui relatada, utilizavam-se arruda e cachaça em determinados cuidados relacionados ao nascimento. Além de relatarem o calendário de festividades locais, os participantes mencionaram a Caipora e a Caboclinha, entidades místicas que habitariam o território. Esses relatos constituem informações valiosas para a elaboração do Relatório Antropológico (RA).

O perímetro oficial do território somente se torna de conhecimento público após a publicização do RTID. A Associação de Terra Nova, contudo, possui uma proposta própria para os limites da totalidade do TQ, estimando que, em seu interior, existam apenas três ou quatro fazendas.

As preocupações relativas à propriedade da terra ocuparam parte significativa da discussão. Um dos quilombolas afirmou que não gostaria de renunciar à propriedade de sua terra, pois “a minha terra só dá para mim”. Outro manifestou preocupação com a

possibilidade de o “Inkra mandar na terra”. Também foram levantadas dúvidas sobre a possibilidade de obtenção de empréstimos bancários, uma vez que a propriedade privada da terra costuma ser utilizada como garantia.

Em outro momento, um participante declarou: “eu mesmo não vendo a minha”, indicando que, caso possuísse título de propriedade registrado em cartório, não aceitaria a indenização oferecida pelo Inkra em um eventual processo de desapropriação. A malha fundiária dessa região é composta predominantemente por posses.

A preocupação dos quilombolas também alcança o destino dos vizinhos não quilombolas. Entre os participantes, circula com frequência a percepção de que o Inkra oferece valores insuficientes nas desapropriações. A equipe da autarquia discordou desse entendimento, mas ressaltou que os proprietários podem contestar administrativamente ou judicialmente os valores ofertados e buscar a tutela de seus direitos. Isso, contudo, não significa que uma eventual decisão judicial resultará em indenização superior à inicialmente proposta pelo Inkra, podendo, inclusive, confirmar ou reduzir o valor anteriormente estabelecido.

Em seguida, D. passou a discorrer sobre a etapa do Cadastro Quilombola e afirmou que o Inkra sempre ouve ambas as partes, referindo-se aos quilombolas e aos não quilombolas que atualmente ocupam o território a ser titulado. Essa escuta, contudo, não significa uma equiparação entre as partes nem altera a finalidade do processo, que permanece voltada à garantia do território às famílias quilombolas. Trata-se, antes, de um procedimento necessário à identificação dos ocupantes e à avaliação de eventuais direitos indenizatórios decorrentes da regularização fundiária.

A diretora da associação ponderou que algumas famílias não quilombolas deveriam ser autorizadas a permanecer no território, pois “elas entendem a gente”, apesar de essa possibilidade não encontrar amparo na legislação vigente.

Nesse momento, emergiu outro questionamento recorrente em comunidades quilombolas em processo de regularização: o direito dos herdeiros sobre parcelas do território. D. explicou que os posseiros não quilombolas — isto é, aqueles que detêm a posse da terra, mas não possuem título de propriedade registrado em cartório — terão suas benfeitorias de boa-fé indenizadas, podendo também ser reassentados pelo Inkra em Projetos de Assentamento (PAs).

Ao final da discussão, S. manifestou a opinião de que o processo de regularização da CRQ Terra Nova reúne condições para transcorrer de forma tranquila; entretanto, sua avaliação parecia não ser compartilhada pela maioria dos presentes.

Integrantes da associação perguntaram sobre a possibilidade de quilombolas e não quilombolas optarem por não participar do processo de regularização fundiária. Essa foi uma questão recorrente nas comunidades visitadas pela equipe do Incra durante o segundo semestre de 2025. D. respondeu que não é recomendável manter propriedades privadas inseridas no interior de um território coletivo, pois, como ressaltou, “o proprietário de hoje pode não ser o proprietário de amanhã”.

A discussão evidenciou que, apesar do otimismo manifestado por S., a CRQ Terra Nova ainda enfrenta desafios para o andamento do processo. Entre eles, destacam-se situações envolvendo pessoas vinculadas à comunidade — e, por vezes, até à própria associação — que não desejam ser reconhecidas como quilombolas, pois, conforme ressaltado na assembleia, “isso é negócio de preto”. Também foram mencionados casos de indivíduos que acionam a identidade quilombola em determinadas políticas públicas, mas não em outras.

A solução de muitos dos problemas apontados nessa assembleia passa por alterações no estatuto da associação, de modo que ele possa oferecer maior segurança jurídica aos quilombolas potencialmente contemplados pela conclusão do processo de regularização. As dificuldades relacionadas ao estabelecimento de critérios mais claros de filiação, às garantias de direitos individuais e coletivos e aos procedimentos de inclusão e exclusão de associados também são observadas em outras associações quilombolas.

Por outro lado, o Incra deve continuar realizando uma verificação minuciosa do funcionamento das assembleias comunitárias no âmbito da regularização fundiária. O acesso a determinados benefícios vinculados ao Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), por exemplo, pode depender da instauração do processo de regularização fundiária e do reconhecimento da pessoa quilombola pela comunidade quilombola, o que reforça a necessidade de acompanhamento institucional desses procedimentos.

Ainda durante a reunião, D. ressaltou que o Incra procura atuar com o máximo de rigor na condução das etapas da titulação, de modo a fortalecer a posição da comunidade

em eventuais contestações judiciais. Cumpre destacar, contudo, que a assembleia contou com um quórum reduzido — menos de trinta participantes —, insuficiente para representar uma comunidade composta por centenas de famílias. Desde o início, o objetivo do encontro não era deliberar definitivamente sobre a continuidade do processo, mas verificar o grau de conhecimento da comunidade acerca dele. O passo seguinte consiste em retornar ao território para ouvir essa deliberação, desde que a pauta seja capaz de mobilizar um quórum representativo da comunidade.

A reunião encerrou-se com a apresentação de um trio pé-de-serra. Naquele contexto, os versos pareciam sintetizar a relação afetiva entre as famílias e o território: “Quando vim-vim cantou / Corri pra ver você / Atrás da serra, o sol / Tava pra se esconder / Quando você partiu / Eu não esqueço mais / Meu coração, amor / Partiu atrás” (GONZAGA; DANTAS).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assembleia da CRQ Terra Nova sugere que a morosidade do Incra, embora constitua um fator relevante, não explica sozinha os entraves à regularização fundiária quilombola. As discussões observadas evidenciaram dúvidas recorrentes sobre a titulação coletiva, a herança, a permanência de não quilombolas no território, os direitos indenizatórios e a própria identificação étnica. Nesse sentido, a instauração do processo não é suficiente para assegurar o interesse comunitário em sua continuidade, indicando a necessidade de mecanismos institucionais que permitam aferir o grau de mobilização e concordância das comunidades em relação à regularização fundiária antes do início do RTID. Eventual aperfeiçoamento do rito legal nessa direção, contudo, deveria ser construído mediante consulta às próprias comunidades quilombolas e às suas instituições representativas.

A experiência analisada também indica que a política territorial não deve se limitar à conclusão do RTQ. A consolidação dos TQs demanda ações permanentes voltadas às identidades, à territorialidade e à gestão futura do território, com maior participação dos movimentos sociais e de órgãos mais diretamente vinculados à promoção da cultura afro-

brasileira. Em outras palavras, a regularização fundiária deve ser compreendida como uma etapa de um processo mais amplo de garantia territorial, reconhecimento étnico e fortalecimento da autonomia quilombola, tendo o território como finalidade central da política pública, e não apenas como meio de acesso a outros direitos e benefícios estatais.

REFERÊNCIAS

BARTH, Fredrik. *Grupos étnicos e suas fronteiras*. In: POUTIGNAT, Philippe; STREIFF-FENART, Jocelyne. *Teorias da etnicidade*. São Paulo: UNESP, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. 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. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 21 nov. 2003.

BRASIL. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 6 nov. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Instrução Normativa nº 57, de 20 de outubro de 2009. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 out. 2009.

FANON, Frantz. *Os condenados da terra*. Tradução de Regina Salgado Campos. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

FERREIRA, Rebeca Campos. Laudos antropológicos, responsabilidades sociais: dilemas do reconhecimento de comunidades remanescentes de quilombos. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 340-358, 2012.

GODELIER, Maurice. *Antropologia*. Organização de Edgard de Assis Carvalho. São Paulo: Ática, 1981.

GONZAGA, Luiz; DANTAS, José Marcolino. Roendo Unha. Intérprete: Luiz Gonzaga.

INGOLD, Tim; KURTTILA, Terhi. Percebendo o ambiente na Lapônia finlandesa. *Campos: Revista de Antropologia*, Curitiba, v. 19, n. 1, jan./jun. 2018.

LEITE, Ilka Boaventura. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 16, n. 3, p. 965-977, set./dez. 2008.

NASCIMENTO, Abdias do. *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. São Paulo: Perspectiva, 2016.