

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CULTURA E SOCIEDADE
MESTRADO INTERDISCIPLINAR

DANIEL HENRIQUE DIAS FORMIGA

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE QUILOMBOS:
análise da legislação e prática de territorialização de comunidades tradicionais no Maranhão

São Luís
2023

DANIEL HENRIQUE DIAS FORMIGA

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE QUILOMBOS:
análise da legislação e prática de territorialização de comunidades tradicionais no Maranhão

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do título de Mestre. Linha de Pesquisa 2 - Cultura, Educação e Tecnologia. Orientadora: Profa. Dra. Mônica Teresa Costa Sousa.

São Luís
2023

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Formiga, Daniel Henrique Dias.
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE
QUILOMBOS: análise da legislação e prática de
territorialização de comunidades tradicionais no Maranhão /
Daniel Henrique Dias Formiga. - 2023.
126 f.

Orientador(a): Monica Teresa Costa Sousa.
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Cultura e Sociedade/cch, Universidade Federal do Maranhão,
São Luís, 2023.

1. ITERMA. 2. Maranhão. 3. Regularização fundiária. 4.
Território quilombola. I. Sousa, Monica Teresa Costa. II.
Título.

DANIEL HENRIQUE DIAS FORMIGA

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE QUILOMBOS:

análise da legislação e prática de territorialização de comunidades tradicionais no Maranhão

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do título de Mestre. Linha de Pesquisa 2 - Cultura, Educação e Tecnologia. Orientadora: Profa. Dra. Mônica Teresa Costa Sousa.

Aprovada em: __/__/____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dra. Mônica Teresa Costa Sousa (orientadora)

Doutora em Direito
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Prof. Dr. Arkley Marques Bandeira

Doutor em Arqueologia
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Prof. Dr. Paulo Fernando Soares Pereira

Doutor em Direito
Universidade de Brasília (UNB)

RESUMO

A garantia de acesso das comunidades quilombolas às terras que tradicionalmente necessitam para a reprodução de seus modos de vida é um dos mais relevantes fatores para a manutenção de suas identidades, embora esse direito só tenha sido incorporado ao sistema jurídico brasileiro com o advento da Constituição Federal de 1988, em âmbito nacional, e com a Constituição do Maranhão de 1989, no local. Nesse contexto, a presente pesquisa tem por objetivo a análise da adequação dos instrumentos jurídicos e administrativos utilizados pela Administração Pública maranhense, através do Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA), para a concretização dos direitos territoriais das comunidades tradicionais quilombolas no Estado. O trabalho perfaz a seguinte linha: inicia-se com a definição do objeto de tutela, com destaque à importância dos territórios na formação da identidade dos quilombos, bem como dos dispositivos do Direito brasileiro e internacional que tratam da matéria, sobretudo com a elucidação das diferentes abordagens em cada uma das esferas; prossegue, então, com uma descrição dos procedimentos de territorialização de terras de quilombos, traçando paralelos entre a experiência em nível federal e o modelo construído para o cenário maranhense; por fim, é examinada a adequação dos instrumentos de territorialização utilizados pelo Estado do Maranhão em relação às diretrizes jurídicas e aos elementos centrais da cultura dos quilombos, tanto em plano abstrato quanto na aplicação concreta ao caso do Território Quilombola Sesmária dos Jardins. A pesquisa usou o método dialético, através da revisão bibliográfica de trabalhos publicados sobre as temáticas abordadas e o estudo de caso de processo administrativo conduzido sob vigência das atuais normas estaduais maranhenses, com objetivo de entender as relações, conexões e adequações entre a cultura das comunidades quilombolas e as normas criadas para materializar os seus direitos.

Palavras-chave: Maranhão. ITERMA. Regularização fundiária. Território quilombola.

ABSTRACT

Guaranteed access by quilombola communities to the land they traditionally need to reproduce their ways of life is one of the most relevant factors for maintaining their identities, although this right was only incorporated into the Brazilian legal system with the advent of the Federal Constitution of 1988, nationwide, and with the Maranhão Constitution of 1989, locally. In this context, the present research aims to analyze the adequacy of the legal and administrative instruments used by the Public Administration of Maranhão, through ITERMA, for the concretization of the territorial rights of the traditional quilombola peoples in the state. The work takes the following line: it begins with the definition of the object of protection, highlighting the importance of territories in the formation of the identity of quilombos, as well as the devices of Brazilian and international law that deal with the matter, especially with the elucidation of the different approaches in each of the spheres; it then proceeds with a description of the procedures for the territorialization of quilombo lands, drawing parallels between the experience at the federal level and the model constructed for the Maranhão scenario; finally, the adequacy of the territorialization instruments used by the State of Maranhão is examined in relation to the legal guidelines and the central elements of the culture of the quilombola peoples, both in the abstract and in the concrete application to the case of the Quilombola Territory Sesmária dos Jardins. The research used the dialectical method, through a bibliographical review of published works on the themes addressed and the case study of an administrative process conducted under the current state norms of Maranhão, with the objective of understanding the relationships, connections and adaptations between the culture of the communities quilombolas and the norms created to materialize their rights.

Keywords: Maranhão. ITERMA. Land regularization. Quilombola territory.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Demais similaridades entre o procedimento estadual e federal.....	73
Quadro 2:Títulos expedidos pelo ITERMA em territórios quilombolas por ano.....	112

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Antropologia
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
APA	Área de Proteção Ambiental Estadual
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCN	Centro de Cultura Negra
CE/89	Constituição Estadual de 1989
CECT	Cadastro Estadual de Comunidades Tradicionais
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CNDH	Conselho Nacional dos Direitos Humanos
COECV	Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade
CPLI	Consulta Prévia, Livre e Informada
CTT	Comissão de Territórios Tradicionais
DIRTQ	Diagnóstico de Identificação e Reconhecimento do Território Quilombola
DPE	Defensoria Pública Estadual
FCP	Fundação Cultural Palmares
IN	Instrução Normativa
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITERMA	Instituto de Colonização e Terras do Maranhão
MIQCB	Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PAE	Projeto de Assentamento Agroextrativista
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PVN	Projeto Vida de Negro
RTID	Relatório Técnico de Identificação e Delimitação

SAF	Secretaria de Estado da Agricultura Familiar
SEDIHPOP	Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular
SEIR	Secretaria de Estado de Igualdade Racial
SMDH	Sociedade Maranhense de Direitos Humanos
STF	Supremo Tribunal Federal
STTR	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. A FORMAÇÃO HISTÓRICA DOS QUILOMBOS NO BRASIL E OS FUNDAMENTOS DE TUTELA DOS SEUS DIREITOS.....	16
1.1 Os Quilombos no contexto social brasileiro e a relevância cultural dos territórios.....	16
1.2 Fundamento jurídico brasileiro para tutela de comunidades tradicionais quilombolas...	27
1.3 Tutela dos direitos quilombolas nos tratados internacionais.....	35
2. PROCEDIMENTOS DE TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS....	52
2.1 O sistema federal de demarcação e titulação de territórios.....	53
2.1.1 Os atos normativos inaugurais e o Decreto nº 3.912/2001.....	53
2.1.2 O Decreto nº 4.887/2003 e a solução conciliadora.....	60
2.2 A política maranhense de titulação de territórios de quilombos.....	66
2.2.1 O período pós Constituição Estadual e a imprecisa Lei Estadual nº 9.169/2010.....	66
2.2.2 Decreto Estadual nº 32.433/2016 e os “novos” procedimentos.....	71
2.2.3 A Instrução Normativa nº 01/2020.....	75
2.2.4 Outros instrumentos maranhenses relativos à titulação.....	80
3. AVALIAÇÃO DO PROCEDIMENTO MARANHENSE DE TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS.....	83
3.1 Comentários à política maranhense de territorialização.....	83
3.2 Análise do processo de titulação do Território Quilombola Sesmaria dos Jardins.....	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
REFERÊNCIAS.....	119

INTRODUÇÃO

A proteção dos direitos fundamentais de povos e comunidades tradicionais¹ atualmente constitui objeto de grande preocupação do sistema jurídico brasileiro, sobretudo a partir da elaboração da Constituição Federal de 1988 (CF/88), quando incluída a garantia às terras das comunidades remanescentes de quilombos na redação do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Todavia, seja por barreiras sociais, jurídicas ou culturais, essa inovação não foi imediatamente acompanhada por instrumentos que viabilizaram a sua efetividade. Em âmbito federal, foram empenhadas duas tentativas para a sua regulamentação, ambas após passados mais de 12 anos após a promulgação da CF/88: em um primeiro momento, o Decreto nº 3.912/2001, criticado pelas balizas extremamente restritivas que instituiu; e uma segunda tentativa, através do Decreto nº 4.887/2003, ainda em vigor.

Assim sendo, mesmo com os avanços proporcionados pela reforma empreendida em 2003, as políticas fundiárias do Poder Executivo se revelaram insuficientes ao atendimento das demandas das comunidades tradicionais que, privadas do acesso à terra e reconhecimento de propriedade, veem obstruído o direito fundamental cultural de exercício de seus costumes ancestrais e limitada a obtenção de vantagens que poderiam aliviar a conjuntura de vulnerabilidade em que comumente se encontram.

Nesse cenário, surgem mecanismos de garantia de comunidades tradicionais por via de convenções internacionais² dentre as quais destacam-se: a *Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho*, de consagrada importância na normatização da matéria, a *Convenção Americana de Direitos Humanos*, que possibilita a tutela da propriedade coletiva de terras por comunidades étnicas diferenciadas, bem como outros documentos dotados de notável relevância na tutela de direitos culturais de povos tradicionais e/ou originários.

¹ Deve-se apontar, desde o princípio, que serão utilizados os termos *povos/comunidades tradicionais*, tidos como mais adequados ao referir aos conjuntos ligados por costumes e tradições, se tratando de gênero dentro do qual se identificam grupos como indígenas, quilombolas/remanescentes de quilombos (estes o tema específico de estudo do presente trabalho), quebradeiras de babaçu, seringueiros, fundos de pasto etc. – a esse respeito, podem ser apontadas as classificações criadas a partir de discussões no *I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais*, realizado em 2004 (ALMEIDA, 2007).

² Originalmente direcionadas aos direitos de povos indígenas ou a outros tipos de comunidades tradicionais, mas que se revelaram plenamente compatíveis com a proteção de comunidades remanescentes de quilombos.

A incorporação das normas internacionais representou relevante avanço na concretização dos direitos fundamentais das comunidades tradicionais, em especial os quilombolas, pois estas adentraram de forma mais detalhada nas condições essenciais à salvaguarda de sua cultura, trazendo assim novo paradigma a partir do qual seriam avaliadas as políticas estatais.

Essa inovação decorre, além das formas de proteção das terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades, da intensa aproximação entre as noções de território e cultura dos povos, ao reconhecer o especial significado da propriedade coletiva das terras ancestrais para as comunidades tradicionais – inclusive para preservar sua identidade cultural e transmiti-la às gerações futuras. Rompe-se, portanto, a narrativa clássica que caracteriza os quilombos apenas como forma de resistência à escravidão para destacar a identidade cultural por eles desenvolvida em torno de preceitos como a autonomia e a territorialidade, de modo que as normas protetivas dos direitos destes conjuntos devem adaptar-se a essa nova perspectiva.

Assim sendo, a construção de uma tutela jurídico-política dos direitos das comunidades tradicionais através dos instrumentos de direito internacional já mencionados e de outros – que, mesmo nos casos em que encontram foco em questões como a diversidade cultural e defesa do meio ambiente, produzem efeitos reflexos na proteção das comunidades tradicionais – resultou em significativo rol de normas protetivas que devem ser observadas pelo sistema jurídico brasileiro.

Ademais, uma vez que oriundos de convenções das quais o Brasil é signatário, esses direitos são paradigmas em relação aos quais devem ser mensuradas a adequação e a efetividade das normas que visam à concretização das políticas neles tratadas – tais como a preservação da cultura, dos saberes e das formas de vida de comunidades tradicionais, ideal que em momento algum pode ser dissociado da necessidade de garantir a essas comunidades o acesso aos seus territórios, visto que para estes conjuntos a ocupação das terras tem valor para além dos vínculos de posse e propriedade que usualmente marcam as relações jurídicas.

Por essa razão, exige-se que a formulação da política de regularização fundiária³ nesses casos reconheça as peculiaridades históricas e culturais ocorridas no assentamento desses indivíduos, que se destacam pelas diferentes dimensões tomadas pela relação das comunidades

³ Termo que faz referência ao conjunto de programas estatais que visa à adequação de assentamentos irregulares à legislação e à titulação de seus ocupantes através da outorga de propriedade, legitimando ou transformando a condição fática antes existente.

quilombolas com as áreas historicamente ocupadas e as dessemelhantes formas como exercem essa relação entre sujeitos e terras.

Nesse contexto, em vista à urgência na tutela desses conjuntos, à existência de normas constitucionais⁴ e internacionais de garantia dos seus direitos e à aparente ineficiência do sistema instituído pelo governo federal, foi desenvolvido um modelo próprio pelo Estado do Maranhão para efetivação de políticas públicas voltadas à regularização fundiária de comunidades remanescentes de quilombos.

Trata-se da Lei Estadual nº 9.169/2010, que inovou o ordenamento jurídico maranhense ao dispor acerca da legitimação de terras dos remanescentes dos quilombos, ainda que o tenha feito através de diretrizes menos abrangentes que as convenções internacionais já existentes à época. Posteriormente, a referida legislação foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 32.433/2016, que por sua vez foi acompanhado pela edição da Instrução Normativa nº 01/2020 da Secretaria de Estado da Agricultura Familiar (SAF) que adentrou em maiores detalhes relativos aos procedimentos do Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA)⁵ para a titulação dos territórios das comunidades quilombolas.

Dessa forma, passados alguns anos de vigência das regras que instauraram o sistema de regularização fundiária no âmbito estadual maranhense, possibilita-se uma investigação que realize o diálogo entre as aplicações desses instrumentos -- seja em abstrato, das normas que configuraram a política pública, ou das primeiras experiências resultantes de sua utilização -- e os preceitos jurídico-políticos de tutela das comunidades tradicionais, de modo a avaliar a adequação da atividade estatal em relação ao caráter multiétnico destes conjuntos.

Por esse motivo, busca-se responder à questão: em que medida o modelo de regularização fundiária pelo Estado do Maranhão de territórios de comunidades remanescentes de quilombos adequa-se aos preceitos das normas que tutelam os direitos culturais dessas comunidades? Assim sendo, tem-se por objetivo central a análise da adequação dos instrumentos jurídicos e administrativos utilizados pela Administração Pública maranhense, através do ITERMA, para a concretização dos direitos territoriais das comunidades quilombolas no Estado.

⁴ Destaca-se aqui o fato de que a obrigação do Estado do Maranhão para a legalização e reconhecimento das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos se encontra inscrita na Constituição Estadual, em seu Art. 229: “O Estado reconhecerá e legalizará, na forma da lei, as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos” (MARANHÃO, 1989).

⁵ Autarquia Estadual a quem foi atribuída a competência para execução da política fundiária do Estado do Maranhão.

Não se trata da verificação de juízo da mera correspondência formal do sistema vigente aos paradigmas destacados, mas de verdadeira exploração acerca da efetividade das medidas na materialização desses fundamentos em relação aos direitos garantidos a essas comunidades por instrumentos jurídicos nacionais e internacionais – seja mediante análise abstrata ou das aplicações práticas e obstáculos encontrados em sua execução.

Em relação ao aspecto metodológico, trabalho seguirá o delineamento de pesquisa bibliográfica, em sua primeira etapa, executando revisão bibliográfica com o propósito de fornecer fundamentação teórica, para em segundo momento empreender estudo de caso de processo administrativo conduzido sob vigência das atuais normas estaduais maranhenses, com foco na regularização o Território Sesmária dos Jardins, de modo a avaliar a aplicação dos procedimentos.

Como método de abordagem, será adotado o método dialético, partindo da premissa, qual seja, a política pública institucionalizada no Maranhão, buscando entender as suas relações, conexões e adequações com as características das comunidades quilombolas e as normas que tutelam seus direitos. Pretende-se assim uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, estabelecendo fatos sociais que não podem ser entendidos isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc.

Estrutura-se a pesquisa em torno de três objetivos complementares, cada um deles estruturado em um dos capítulos do presente trabalho: primeiramente, é feita a exposição do que se entende por quilombos, o contexto histórico do seu surgimento e a forma como se transformou a compreensão destes conjuntos, preterindo perspectiva anterior, centrada nos eventos do período da escravidão, para focar em visão mais atual e antropológica, que busca entender a forma como se organizam as comunidades atualmente em torno de ideais de identidade, território e autonomia. Também são feitas, nesse momento inicial, explorações em relação às normas nacionais e internacionais que tutelam os direitos de povos e comunidades tradicionais.

Em seguida, no segundo capítulo, é feita a exibição das políticas nacional e estadual de territorialização de quilombos, acompanhada pela contextualização das discussões que levaram à construção de cada um dos sistemas. Embora o foco da pesquisa tenha se direcionado ao paradigma maranhense, entende-se como conveniente, neste momento, o registro dos debates que originaram as normas utilizadas em âmbito federal -- tanto porque em muito se assemelham ao que foi construído no Maranhão, quanto para justificar as diferenças encontradas no modelo local.

Por fim, a última seção objetiva efetuar a avaliação da política maranhense, inicialmente, através do estudo em abstrato da compatibilidade entre normas estaduais e as diretivas de autogestão, conservação de identidades culturais e dos modos de vida das comunidades tradicionais (dentre outros preceitos encontrados nas normas nacionais e internacionais). Posteriormente, é comentada a aplicação prática do modelo estadual através do estudo de caso da regularização fundiária do Território Quilombola Sesmaria dos Jardins pelo ITERMA, de modo a analisar a sua efetividade na materialização dos direitos das comunidades quilombolas.

A interdisciplinaridade do trabalho se justifica no diálogo estabelecido entre os conceitos de identidade e territorialidade das comunidades quilombolas com os paradigmas jurídicos e políticos constituídos no modelo estadual de titulação de territórios. Busca-se, para além da mera verificação da constitucionalidade ou convencionalidade⁶ das normas, uma reflexão quanto à própria capacidade do Direito de descrever, compreender e relacionar os fenômenos observados na cultura de comunidades tradicionais, de modo a assegurar que a imposição dos institutos jurídicos não represente, por si só, uma violência a esses modos de vida.

⁶ Conceitos que tratam, respectivamente, da adequação de um instituto às regras e princípios contidos na Constituição ou em normas convencionais oriundas do Direito Internacional.

1. A FORMAÇÃO HISTÓRICA DOS QUILOMBOS NO BRASIL E OS FUNDAMENTOS DE TUTELA DOS SEUS DIREITOS

Inicialmente, devem ser destacados os paradigmas a partir dos quais será analisado o procedimento maranhense de titulação de territórios quilombolas. Isso passa pela definição do que são os quilombos, tanto em perspectiva histórica quanto na atualidade, para então estabelecer a base constitucional brasileira para os direitos territoriais dos quilombos, em exposição que, para além da mera leitura da legislação, busca estabelecer os efeitos pretendidos pelo legislador e quais as reais repercussões sociais da regra insculpida no art. 68 do ADCT.

Por fim, cabe a contextualização da internacionalização dos Direitos Humanos como tendência crescente em muitos países ocidentais, dentre os quais o Brasil, com a exposição das formas em que os tratados internacionais são incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, e do peso de sua aplicação em comparação com as demais leis, antes de apresentar os princípios norteadores da atuação do Estado perante povos e comunidades tradicionais, sejam eles indígenas⁷ (como na maior parte dos países signatários dos tratados) ou quilombolas, aqui o objeto de foco.

1.1. Os Quilombos no contexto social brasileiro e a relevância cultural dos territórios

Existem registros da existência de quilombos (inicialmente denominados mocambos) desde 1575, em região que hoje faz parte da Bahia. Todavia, apenas em 1740 ocorreu a primeira definição do que seriam estes agrupamentos, em conceito institucionalizado pelo Conselho Ultramarino: "toda a habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles" (GOMES, 2018, n.p.).

Essa forma de organização coletiva, inicialmente criminalizada pelo Estado, que via nelas uma forma de resistência à política escravocrata então vigente, se proliferou rapidamente no território brasileiro, seja pela grande intensidade do tráfico de escravos, ou pela capacidade de articulação dos quilombos com as atividades econômicas de regiões vizinhas, resultando em uma aproximação desses grupos com assentamentos vizinhos (GOMES, 2018).

Embora tenham se constituído separadamente em regiões diversas do território brasileiro, os quilombos apresentam similaridades em sua fisionomia – quais sejam, nos motivos que levaram

⁷ Termo aqui utilizado para denominar povos ancestrais ou originários.

os negros a se esconder em comunidades afastadas dos centros urbanos ou na organização social e econômica resultante da vida em liberdade, em uma reafirmação da cultura e estilo de vida africanos, fenômeno contra-aculturativo onde se rebelaram contra os padrões culturais eurocêntricos impostos pela ordem social dominante, entendimento expressado também na obra de Edilson Carneiro (2001).

O movimento de fuga era, em si mesmo, uma negação da sociedade oficial, que oprimia os negros escravos, eliminando a sua língua, a sua religião, os seus estilos de vida. O quilombo, por sua vez, era uma reafirmação da cultura e do estilo de vida africanos. O tipo de organização social criado pelos quilombolas estava tão próximo do tipo de organização então dominante nos Estados africanos que ainda que não houvesse outras razões, se pode dizer, com certa dose de segurança, que os negros por ele responsáveis eram em grande parte recém-vindos da África, e não negros crioulos, nascidos e criados no Brasil. Os quilombos, deste modo, foram - para usar a expressão agora corrente em etnologia - um fenômeno contra-aculturativo, de rebeldia contra os padrões de vida impostos pela sociedade oficial e de restauração dos valores antigos. (CARNEIRO, 2001, p. 13)

Por séculos, existiu pouco interesse em abordar a temática dos quilombos sob a perspectiva da população negra que os formou, com foco científico geralmente direcionado às histórias das *entradas* (expedições mata adentro de indivíduos para captura de escravos fugidos), razão pela qual é frágil a coletânea de documentos acadêmicos sobre os modos de vida em quilombos pré-abolição.

Assim, embora hoje haja conhecimento da existência (presente e pretérita) de centenas de quilombos em todo o Brasil, são raras as exceções em que há detalhes sobre seus modos de vida no século XIX, tais como no caso do célebre Quilombo dos Palmares (situado em terras hoje situadas nos Estados de Alagoas e Pernambuco), o Quilombo da Carlota (hoje no Mato Grosso) e o Quilombo do Cumbe (localizado no Estado do Maranhão), dentre outros.

Destacam-se, em comum a todos esses casos, características iniciais, tais como origens relacionadas à ocorrência de crises na economia local que resultavam em afrouxamento na vigilância dos indivíduos escravizados, sua intensificação nos momentos de maior intensidade no tráfico de escravos e suas localizações que flutuavam em decorrência de transformações no cenário econômico-social brasileiro -- desde cedo marcado por ciclos de alta produtividade e posterior "abandono" na exploração de açúcar, minério, café etc. (CARNEIRO, 2001).

Não se tratavam de fenômenos originados tão somente no rigor da escravidão e nem estavam totalmente isolados do contexto social contemporâneo, o que se demonstra no fato de que em muitos casos os moradores de quilombos voltavam aos centros comerciais da região onde fugiram para negociar produtos e incentivar a fuga de outros escravizados. O desejo de fuga podia

ser constante, mas a formação dessas comunidades dependia de fatores momentâneos. (CARNEIRO, 2001).

Em realidade, reputa-se que os quilombolas viviam em uma espécie de "fraternidade racial", ainda que formados por população heterogênea de grupos retirados de diferentes partes do continente africano, que se somavam a indígenas e negros nascidos já em território brasileiro. A título de exemplo, destaca-se o Quilombo da Carlota, onde a missão de entrada relatou ter encontrado apenas 6 negros, dentre os 54 indivíduos capturados, 27 dos quais tinham origem indígena (CANEIRO, 2001).

Embora fossem retratados à época como violentos movimentos, esses ajuntamentos de escravos não tinham necessariamente caráter agressivo, interagindo "tranquilamente" com outros grupos da sociedade local -- à óbvia exceção dos períodos em que se encontravam em ataque por "entradas" senhores de escravos ou governantes objetivando destruí-los e fazendo uso de discursos que procuravam caracterizar as comunidades como bárbaras, com frequentes relatos de assaltos e outras violências em regiões vizinhas para chocar a população local e incentivá-la a contribuir com as custosas incursões pela mata. Em muitos casos, nem mesmo contavam com agrupamentos militares, garantindo sua defesa pela inacessibilidade natural de seus assentamentos.

Pereira (2019) argumenta que a conceituação de quilombo no âmbito jurídico colonial serviu, além de imprimir caráter ilícito a esses conjuntos, para apagar características como o histórico antiescravista dos movimentos e a articulação política das comunidades com a sociedade externa -- que muitas vezes com elas negociava acordos e lhes vendia alimentos (e até armas).

Os quilombos se assentavam em regiões férteis, com boas possibilidades para exploração agrícola e ricas em animais de caça e pesca. A exploração dos recursos era feita de forma comunitária, com a designação de pequenos lotes divididos entre os mocambos, cabendo à coletividade o domínio da terra e aos indivíduos apenas a sua "posse útil" -- ou seja, o direito de fazer uso temporário do espaço para cultivo do seu sustento. Embora a agricultura fosse a principal atividade exercida pelos quilombos, autores como Flávio Gomes (2018) destacam também a prática do extrativismo, com utilização de recursos naturais dos seus territórios.

Por sua vez, os rios e matas pertenciam a todos os quilombolas, que deles podiam usufruir com liberdade. De certa forma, essa organização produtiva possibilitava maior diversidade em relação às fazendas de homens brancos, cujas vilas que dependiam do comércio com os quilombos para sua própria sobrevivência, eis que comumente caracterizadas pela monocultura.

Entende-se, dessa maneira, que as *entradas* não tinham como propósito central a recaptura de escravos fugidos, nem a prevenção da violência ocasionada pela existência de quilombos na região, eis que esses conjuntos interagiam de forma pacífica entre si e com os centros urbanos de que dependiam para fazer trocas e negociar parte de sua produção agrícola. De fato, persistem relatos de entradas em que, após a captura de quilombolas, estes foram imediatamente alforriados mediante a cessão de parte de seus territórios, sobretudo nas regiões onde havia indícios de existência de minérios preciosos (CARNEIRO, 2001).

Era voz corrente que as terras dos Palmares eram as melhores de toda a capitania de Pernambuco - e a guerra de palavras pela sua posse não foi menor, nem mais suave, do que a guerra contra o Zumbi. O quilombo do Rio das Mortes ficava exatamente no caminho dos abastecimentos para as lavras de Minas Gerais, o que pode dar uma ideia do valor das suas terras e da riqueza econômica que representavam, e é nessa circunstância que se encontra a razão da crueldade de Barlolomeu Bueno do Prado, que de volta a Vila Rica trouxe 3.900 pares de orelhas de quilombolas. E, como já vimos, os objetivos explícitos da incursão contra os ajuntamentos da Carlota eram os de "se destruírem vários quilombos, e buscar alguns lugares em que houvesse ouro". (CARNEIRO, 2001, p. 17)

A partir desses fatos, é possível conceber, desde logo, os quilombos como conjuntos de sujeitos fugidos da escravidão que lhes era imposta e formavam (possivelmente junto a outros grupos étnicos) comunidades pacíficas, organizadas socialmente em torno de ideais comuns a sociedades africanas, em resistência à opressão colonial oriunda de grupos dominantes -- estes que viam na sua existência a oportunidade de apropriarem-se de recursos e terras antes inexploradas (por afastadas dos tradicionais centros produtivos). Os quilombos se formaram em torno de formas de identificação e produção próprias, que desde então eram alvo de tentativas de desmantelamento e apropriação pela sociedade hegemônica⁸.

Mas os quilombos brasileiros foram sobretudo diversos, tanto espacial como temporalmente. Por isso, propor uma classificação para eles, ou determinar se representavam grandes, médias ou pequenas formas de organização, sempre foi uma tarefa complicada. Existiam quilombos que procuravam constituir comunidades independentes com atividades camponesas integradas à economia local. Havia também os caracterizados pelo protesto reivindicatório dos escravos, os quais se refugiavam nas terras da própria fazenda de seus senhores. Havia ainda pequenos grupos de quilombolas que se dedicavam a assaltos às fazendas próximas. Embora diferentes, os quilombos possuíam significados semelhantes tanto para os quilombolas como para aqueles que permaneciam nas senzalas. (GOMES, 2018, n.p.)

⁸ Menciona-se a sociedade (ou discurso) hegemônica para fazer referência à identidade nacional fundamentada na cultura eurocêntrica imposta no processo de colonização. Afirma Silvio Almeida (2019, n.p.): "o uso do termo hegemonia não é acidental, uma vez que o grupo racial no poder enfrentará resistências. Para lidar com os conflitos, o grupo dominante terá de assegurar o controle da instituição, e não somente com o uso da violência, mas pela produção de consensos sobre a sua dominação".

No contexto maranhense, assim como em outros Estados do país, ainda são escassas as informações sobre os quilombos existentes no século XIX. Fazendo uso de documentos provenientes do Arquivo Público do Estado para produção de sua pesquisa, Maria Raimunda Araújo (2001) aponta que o maior acervo se refere, ironicamente, aos quilombos combatidos e destruídos pelas autoridades da época, que sobre eles produziram relatórios, correspondências e outros documentos capazes de proporcionar um panorama da então organização das comunidades.

A mencionada pesquisa relata a existência de uma região especialmente propícia para assentamento dos mocambos entre os rios Turi/Maracaçumé e Gurupi (no noroeste do atual território do Estado do Maranhão), denominada "mata de quilombos", onde foi identificada a cadeia sucessória de quatro grandes quilombos: São Benedito, São Vicente do Céu, São Benedito do Céu e São Sebastião. Por sua vez, o caso do Quilombo do Limoeiro, invadido no ano de 1878, reforça especialmente concepções levantadas em relação à verdadeira motivação de muitas *entradas* no território dos quilombos, qual seja, a tomada das terras então ocupadas e tornadas produtivas por homens e mulheres antes escravizados (ARAÚJO, 2001).

Densamente povoado, este foi invadido, pela primeira vez, em duas diferentes ocasiões em 1878. Após a expulsão dos quilombolas, o presidente da província, Graciliano Aristides do Prado Pimentel, aproveitou as fertilíssimas terras do Limoeiro com toda a infra-estrutura criada pelos moradores para fundar naquele local a Colônia Prado e ali instalou 800 imigrantes cearenses em 11 de agosto de 1878. (ARAÚJO, 2001, p. 142)

O mencionado caso do Quilombo do Limoeiro serve, então, para demonstrar a aplicação, no contexto do Estado do Maranhão, da tese exposta por autores como Clovis Moura (2001) e Edilson Carneiro (2001) de que a motivação em parte significativa das *entradas* em territórios de escravos fugidos era, na realidade, a tomada de suas frutíferas terras para integrá-las ao ciclo produtivo capitalista-colonial.

Representava, por isso, não apenas uma violência em relação aos indivíduos capturados, mas também uma força pela aculturação desses conjuntos, ao desmontar a cultura territorial estabelecida pelos então moradores (constituída aos moldes da encontrada em parte do continente africano), que se afastava da estrita relação eurocêntrica de posse-propriedade. Não se trata (apenas) de um ataque a indivíduos, mas de um esforço pelo apagamento de uma identidade.

Tal identidade da população negra dos quilombos, antes escravizada, se estabelece de modo muito diferente do observado na cultura hegemônica, compondo uma visão de mundo que engloba mais do que sua mera qualificação como um "bem" a ser possuído. Trata-se de "um valor de vida,

um espaço de sentido, investido pela história particular de cada grupo, tornando-se polissêmica, dinâmica e mutável" (GUSMÃO, 2001, p. 344). A terra é um patrimônio comum, que engloba o espaço físico, o trabalho dos moradores, as vivências presentes e pretéritas da comunidade e, por essa razão, diferencia-se de outros lugares.

Os conjuntos que até hoje ocupam as terras de quilombos compartilham, através da terra, seus meios de vida entre todos os moradores e suas memórias com seus ancestrais. Sua saída do território ocupado por tantas décadas significaria abandonar a história do lugar e da própria comunidade, razão pela qual muitos grupos se organizam para resistir e lutar pelo direito de permanecer, independentemente de qualquer status legal, eis que, para estes indivíduos, não estamos diante de uma comum relação de posse-propriedade, ou qualquer que seja a atual definição legislativa entre o homem e a terra.

Definida por outros critérios, as Terras de Preto encontram-se assentadas sob regimes alternativos de posse e propriedade que, como diz Berno de Almeida, hoje, se confrontam com a propriedade privada, institucional e capitalista. Trata-se de uma terra que o capital reivindica como propriedade privada e particular, que se investe de outra natureza: uma terra-mercadoria. A terra se transforma e, com ela, a vida dos homens. (GUSMÃO, 2001, p. 346)

Seguindo esse raciocínio, de início era possível definir os quilombos como uma expressão de resistência dos negros escravizados contra o sistema que os objetificava. Tratava-se de movimento emancipacionista, marcado por insurreição e caracterizado por rebeldia. Nesse cenário se baseiam pelos primeiros registros históricos, que se encarregaram de criminalizar a existência dos quilombos desde o primeiro momento, associada a uma visão desses agrupamentos como forma de resistência à sociedade "oficial" e um esforço para reafirmação de suas culturas, resulta a perspectiva de autores como Nascimento (1980), Carneiro (2001) e Moura (2001), que atribuem a estes o papel de movimento político em defesa da identidade quilombola, representando progresso na sociedade brasileira em direção à igualdade econômica (SANTOS, 2021).

Por sua vez, a definição de quilombo encontrada em escritos mais recentes e consolidada pela legislação relacionada (em especial o Decreto nº 4.887/2003), tem fundamento em perspectiva antropológica que vai além da perspectiva histórica dos supramencionados autores clássicos. Ao aproximar a noção dos quilombos modernos da territorialidade por eles reivindicada -- ainda que não necessariamente relacionando-se à era abertamente escravagista da sociedade brasileira --, atribui-se maior relevância à heterogeneidade que marca a tais comunidades.

Dentre outros fatores, busca-se com essa perspectiva uma significação dos quilombos que não se pauta apenas na negativa da escravidão a que eram submetidos os negros no período pré-abolição, mas na identidade própria que formam cada um destes conjuntos, através da autodefinição de seus modos de vida e da relação especial que estabelecem com seus territórios. Existindo conjuntos tão diferentes entre si, são improdutivos os esforços para criação de uma definição fixa e unificada do que representariam os quilombos -- a esse respeito, afirma Santos (2021, p. 29): "cristalizar o conceito é tomar continuamente para si um anacronismo".

A ressignificação do conceito de quilombo -- afastando-o de "definições focadas no conceito de raça social e partido para definições respaldadas pela origem da história escravista, trabalhando a noção de negro no campo do pertencimento étnico e cultural" (CUNHA JUNIOR, 2012, p. 163) -- levantou controvérsia acerca de qual seria a real representação dos quilombos, dentre as quais Pereira (2019) levanta algumas possibilidades: 1) os quilombos, como resultado da luta empreendida pelo movimento negro ao longo do século XX (esta que resultou na quebra do silêncio legislativo com a CF/88), tiveram transformação em sua imagem, perante a população geral e mesmo em relação à academia, passando da antiga imagem de agrupamentos de desordeiros e criminosos para uma percepção como símbolos de resistência negra aos horrores da escravidão; 2) os debates contemporâneos dentre as ciências sociais na análise do que seriam os quilombos deixou de restringir sua identificação a locais de concentração de escravizados fugidos, alterando-se para indicar grupos interligados por ancestralidade étnica negra que desenvolvem práticas de resistência, preservação e reprodução de modos de vida em seus territórios.

Contudo, não podem ser ocultadas críticas à novas perspectivas sobre os quilombos. Autores como Price (1999) se opõem à ressignificação do que seriam os quilombos, por entender que essa nova semantização desfigura demasiadamente a peculiaridade desses conjuntos, aplicando-se a comunidades quase inteiramente integradas à cultura hegemônica nacional -- em disparidade a povos de ancestralidade negra escravizada encontrados em países como Suriname, Jamaica e Colômbia que perseveram em sua visão de mundo que traz nítida distinção entre nós (quilombolas) e eles (todos os outros, mesmo os negros descendentes de escravos (PEREIRA, 2019).

Necessária, de qualquer forma, a superação de entendimentos antes comuns de que os quilombos seriam meros resquícios de uma passada era da história brasileira, isolados da sociedade, em postura que tem como consequência o tratamento desses grupos com base em fatos de momento

anterior, ignorando toda a transformação pelo que passaram (e perpetuamente passam) na formação de suas identidades. Essa postura, no entanto, encontra resistência de leituras mais tradicionalistas, a exemplo do termo consolidado pela Constituição Federal ao denominá-las "comunidades remanescentes de quilombos", como se fossem relíquias de uma cultura que não mais existe (ou deixou de ter relevância).

Dessa maneira, destaca-se o trabalho de Almeida (2008), que traz a concepção mais ampla a "terras tradicionalmente ocupadas", formadas historicamente pela decadência de grandes ciclos produtivos e caracterizadas atualmente por abrigarem grupos étnicos diversos que a utilizam em sistemas coletivos para a produção em unidades de trabalho familiar -- sejam estes quilombolas, quebradeiras de babaçu, comunidades de fundo de pasto ou populações ribeirinhas, apenas para mencionar alguns dos termos encontrados nas Constituições dos Estados e que aparecem nos escritos supramencionados. De acordo com essa leitura, não se pode pensar na existência dessas formas de comunidade tradicional sem considerar a sua estrutura produtiva e o elo estabelecido com suas terras, ainda que sua designação seja objeto de constante construção.

A própria categoria "populações tradicionais" tem conhecido aqui deslocamentos no seu significado desde 1988, sendo afastada mais e mais do quadro natural e do domínio dos "sujeitos biologizados" e acionada para designar agentes sociais, que assim se autodefinem, isto é, que manifestam consciência de sua própria condição. Ela designa, neste sentido, sujeitos sociais com existência coletiva, incorporando pelo critério político-organizativo uma diversidade de situações correspondentes aos denominados seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, quilombolas, ribeirinhos, castanheiros e pescadores que tem se estruturado igualmente em movimentos sociais. (ALMEIDA, 2008, p. 38)

Ao estudar o impacto das usinas termoeletricas em populações tradicionais no Complexo Parnaíba, Maristela de Paula Andrade (2017) explicita os receios dos camponeses em abandonar o lugar onde nasceram, em razão de vínculo diferenciado estabelecido pelos integrantes de comunidades tradicionais com os seus territórios, apontando ao fato de que a terra, nesses casos, não é vista como um mero bem ou mercadoria passível de compra e venda no mercado. Igualmente, existiria um elo particular entre tais conjuntos e os ecossistemas com os quais interagem – relação denominada por Santos (2015) como "biointeração", modelo anticolonial voltado à conservação dos recursos naturais, que são utilizados como meio de sobrevivência das populações, sem o aspecto acumulativista comumente encontrado em sociedades capitalistas.

Afasta-se, destarte, a conceituação dos quilombos como agrupamentos para resistência à escravidão ou para a preservação de valores culturais típicos das sociedades africanas, de modo a

dar maior espaço para a construção de identidades próprias a cada uma das comunidades a partir de critérios de autodefinição e de auto-organização, reconhecendo sua heterogeneidade (SANTOS, 2021). Nessa nova leitura, não se considera razoável a caracterização dessas comunidades tão somente pelo esforço para manutenção da cultura africana isolada e pretérita, ignorando todas as transformações sofridas por estes conjuntos e a liberdade que lhes deve ser atribuída para a construção de uma cultura própria, inclusive a partir da interação com outras formas de organização social.

A relação entre território e identidade foi objeto de ampla produção acadêmica, que buscou demonstrar as diferentes formas como se relacionam as populações camponesas (no caso, aqui com foco nas comunidades quilombolas) e as terras que tradicionalmente ocupam. Diferentemente de cenários onde se estabelece mero elo econômico entre o bem e seu proprietário, o território quilombola integra a própria identidade de sua comunidade, por isso exercendo papel importante na batalha pela sua sobrevivência material e simbólica (SCHMITT *et al.*, 2002).

"Em geral, as comunidades negras rurais brasileiras dependem da terra para sobreviver. Mesmo que algumas comunidades tenham outras fontes de renda, a terra é o principal meio para a sobrevivência dos camponeses. Sem a terra, estas comunidades tendem a desaparecer e seus membros terão que se deslocar para os centros urbanos. Por outro lado, a terra é o local onde a comunidade construiu sua história. Ela tem um sentido de resistência e de afirmação étnica. Mesmo tendo mudado alguma vez de local, a comunidade negra construiu sua história e perpetuou sua cultura em determinado território. Este território, esta terra é o ponto de convergência da história da comunidade. Lá, naquele local é onde tudo começou. Lutando contra muitas adversidades, as comunidades negras resistiram parcialmente aos apelos do mercado imobiliário de terras e chegaram, ao século XXI, como verdadeiros arquivos vivos que guardam a cultura negra no Brasil. (FIABANI, 2009, n.p.)

Ressalte-se, por outro lado, que essa identidade não deve ser interpretada como uma caracterização fixa, mas sim como integrante de processo histórico em curso, que a todo momento recontextualiza e particulariza relações antes constituídas. Ou seja, a identidade das populações quilombolas (a que se integra o elo desses grupos e suas terras) tem por marco inicial a batalha na resistência à escravidão, mas se recontextualizou, a partir da abolição, para representar a resistência à disparidade econômica e social entre etnias e ao papel do racismo estrutural na sociedade formada a partir de então.

Dessa forma, pela peculiaridade com que se formam essas relações, seria possível até mesmo afirmar a inadequação de se aplicarem os tradicionais institutos jurídicos ao laço formado entre as comunidades quilombolas e as terras por eles tradicionalmente ocupadas -- e, nesse sentido,

provavelmente o mesmo poderia ser ponderado sobre grupos indígenas --, sob o risco de estar diante de uma violência epistêmica⁹, ao forçar os conceitos e interpretações da cultura hegemônica em desfavor da identidade construída por esses conjuntos.

Por outro lado, é imperativo afirmar que essa nova significação antropológica não deve resultar num completo descarte da visão histórica clássica, que distingue os quilombos como conjuntos formados em resistência à estrutura escravista. Deve-se, em realidade, buscar a conjugação de ambos os pontos de vista, com o propósito de assumir a finalidade inicial dos quilombos ao mesmo tempo em que reconhecidas as características -- tais como a autodefinição, territorialidade e organizações produtivas próprias -- que passaram a formar sua identidade nesses mais de cem anos desde a Lei Áurea.

O mito da democracia racial brasileira¹⁰, alimentado a partir do século XX, teve grande influência no silenciamento sofrido pela população negra, ao ocultar suas reivindicações sob a justificativa de que, uma vez extinta a escravidão, não seriam necessárias políticas reparatórias, pois a integração do público antes perseguido e escravizado ocorreria sem maiores distúrbios. É justamente em oposição a essa ideia que os quilombolas buscaram (e o fazem até hoje) o fortalecimento de sua identidade e a preservação de sua cultura, que de outro modo seria preterida em favor dos costumes eurocêntricos da sociedade hegemônica.

O domínio colonial, por ser total e simplificador, tende imediatamente a desintegrar de forma espectacular a existência cultural do povo submetido. A negação da realidade nacional, as relações jurídicas de novo introduzidas pela potência ocupante, a recusa à periferia pela sociedade colonial, dos indígenas, as expropriações, a submissão sistemática de homens e de mulheres, tomam possível essa obliteração cultural. (FANON, 1961, p. 248)

Em situações de desigualdade, grupos oprimidos passam a dar especial valor aos traços culturais e às relações que ajudaram a suportar as pressões sofridas da sociedade externa, hipótese que se verifica no reconhecimento da terra como relevante elemento da cultura de comunidades quilombolas. Nesse sentido, é correto afirmar que o laço entre a população negra dos quilombos e o seu território não resistiu pelo mero isolamento que caracterizaria esses conjuntos -- até porque,

⁹ Aos propósitos do presente trabalho, adota-se a conceituação de violência epistêmica descrita por Gnecco (2009) como uma relação de poder que permite a imposição de visão de mundo sobre as demais, através da desqualificação de suas visões de mundo.

¹⁰ Define-se o *mito da democracia racial* como o discurso institucionalizado no Brasil pós-abolição que visava apresentar a imagem de um país sem tensões raciais, afirmando a miscigenação como um dos elementos básicos da identidade nacional e algo aceito em todas as classes sociais (ALMEIDA, 2019).

como antes exposto, mesmo durante a escravidão, persistiam interações com a sociedade externa –, mas sim pela sua utilização como ferramenta de organização social e preservação de costumes e demais traços culturais típicos de cada comunidade (SCHMITT et al., 2002).

Esta construção partiu da constatação de que em todo o Brasil se formaram núcleos territoriais compostos por escravos e ex-escravos a partir de outros processos diferentes da fuga. Estes núcleos, tais como aqueles compostos por escravos fugitivos, também constituíram uma cultura própria e se mantiveram como polos de resistência à opressão em uma sociedade profundamente racista. Aliás, a constituição destes polos de resistência não se findou com a abolição da escravidão. Como se sabe, a abolição não extirpou a violência racial do país nem tampouco alterou tão significativamente a vida de uma ampla parcela da população negra brasileira, que continuou privada do gozo dos seus direitos mais elementares. Naquele quadro, novos quilombos se constituíram após 1888, porque “continuaram a ser, para muitos, a única possibilidade de viver em liberdade, segundo a sua cultura e preservando a sua dignidade”. (SARMENTO, 2018, n.p)

Nesse raciocínio, pode-se argumentar que o domínio de seus territórios possibilita às comunidades quilombolas um importante fator na conservação de seus modos de produção, constituindo-se como uma ferramenta de resistência ao próprio capitalismo. Isso ocorre porque, através da exploração das terras para a produção de matérias necessárias à subsistência de seus integrantes (através da agricultura, extrativismo, ou outras formas de uso), as comunidades garantem que sua sobrevivência não estará condicionada a variações do mercado de bens e serviços.

As comunidades de quilombos comumente se organizam em torno de ideais coletivistas onde o trabalho é visto como uma atividade de interação com a natureza e com suas convicções religiosas – vide, a esse respeito, as reflexões de Antônio Bispo dos Santos (2015) –, práticas muito diferentes da concepção capitalista do trabalho como um meio de obtenção de recursos financeiros (cuja acumulação é estimulada) que viabilizam a própria sobrevivência dos indivíduos.

Nem todo mundo tinha material de pesca. Por isso uns jogavam tarrafas, uns mergulhavam para desenganchar, uns colocavam os peixes na enfiadora, etc., de forma que todos participavam. Independente da atividade desempenhada por cada um, no final todas as pessoas levavam peixes para casa e a medida era o que desse para cada família comer até a próxima pescaria. Seguindo a orientação das mestras e mestres, ninguém podia pescar para acumular, pois melhor lugar de guarda os peixes é nos rios, onde eles continuam crescendo e se reproduzindo. (SANTOS, 2015, p. 82)

Todavia, essa distinção não seria possível se, através de meios próprios, esses conjuntos não pudessem produzir ou obter as matérias essenciais ao seu sustento, de modo que passariam a depender exclusivamente da sociedade hegemônica e do ciclo produtivo capitalista, onde seriam imediatamente inseridos já em situação de desvantagem e desigualdade, numa expressão de

violência cultural com evidentes consequências econômicas. Por esse motivo, os territórios (sobretudo para as comunidades rurais) se caracterizariam também como instrumento de resistência das comunidades tradicionais quilombolas à imposição do capitalismo.

Conclui-se daí que o **'sítio camponês' configura-se como um conjunto de espaços diversificados, mas articulados segundo uma lógica que não costuma ser percebida pelos que o avaliam à luz das categorias próprias da propriedade privada capitalista da terra**". Esta incorporação dos conceitos étnicos e culturais na demarcação das terras e o uso compartilhado de recursos que se dá conforme normas internas estabelecidas pela comunidade, criam uma nova realidade jurídica, muito diferente das normas contidas no Código Civil que privilegia as relações de propriedade de caráter particular. (TRECCANI, 2006, p. 186) (grifou-se)

Por essa razão, a relevância dos territórios para as comunidades quilombolas ultrapassa a mera exploração econômica que marca o elo entre proprietário e coisa nas sociedades capitalistas, caracterizando-se como uma forma de perpetuação de seus costumes ancestrais, seus traços culturais e, além disso, como símbolo de resistência às opressões decorrentes de uma sociedade hegemônica que tem no racismo um de seus elementos estruturantes.

1.2. Fundamento jurídico brasileiro para tutela de comunidades tradicionais quilombolas

A elaboração da Constituição Federal de 1988 (CF/88) se contextualiza num momento de grande sensibilidade e mobilização social no entorno de suas discussões. Recém-saído de uma ditadura militar que durara mais de duas décadas, percebia-se grande preocupação em estender o olhar da nova Constituição para alcançar grupos historicamente desassistidos e pouco beneficiados pelos antecedentes legislativos brasileiros. Dentre estes, é possível destacar os esforços do movimento negro para aproveitar a oportunidade de garantia dos direitos que até então lhes eram negados (SILVA, 1997).

Nesse contexto, o impulso pela afirmação de existência de direitos étnicos (de negros, indígenas e outros grupos) deu origem ao artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)¹¹, que trouxe ao centro do debate os quilombos, com o propósito de tentar compensar as décadas de silêncio legislativo desde a abolição da escravidão no Brasil e os grandes

¹¹ O ADCT é um conjunto de regras, com status jurídico equiparado ao de normas constitucionais, elaborado com o propósito de garantir uma transição estável ao regime de uma nova Constituição.

prejuízos sofridos por esses grupos em decorrência da desigualdade que efetivamente se instaurou, em que pesem as previsões formais de igualdade entre as etnias.

Acontece que o processo de construção dessa norma, embora atenda anseios de parcela significativa da população e se compatibilize de forma tranquila com os princípios previstos na CF/88, não ocorreu sem contestações. Os debates em torno do tema tiveram notável oposição de Constituintes que alegavam desproporção nos direitos garantidos às comunidades quilombolas na propriedade de suas terras, que se tornariam inalienáveis e de domínio coletivo a partir de sua titulação (ARAÚJO, 2018).

Igualmente, a definição de quais comunidades ou indivíduos teriam o direito de invocar para si a qualidade de quilombolas foi objeto de indefinição -- matéria que, posteriormente regulamentada, passou a admitir a autodefinição como critério principal --, sob argumento de que a criação dessa nova caracterização representaria uma ressignificação de identidades antes existentes para comunidades negras e assentamentos tradicionais rurais (ARAÚJO, 2018).

Importante apontar, até para assegurar maior clareza no estudo do tema, quem eram os Constituintes que compunham a Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Embora existam registros de pressões populares e partidárias pela convocação de Constituintes exclusivos e desvinculados do Congresso Nacional, com maior participação popular, a Emenda Constitucional nº 26 foi aprovada em 1985 para determinar que a Assembleia seria composta pelos eleitos para o Congresso Nacional nas eleições de 1986 somados aos senadores já empossados desde 1982, ainda sob regime ditatorial – em sentido contrário aos anseios da coletividade, Daisy Araújo (2018) ressalta que apenas 45% do Congresso foi renovado em relação à legislatura anterior.

Nota-se, assim, que os debates sucedidos nas comissões não se isolavam de padrões político-partidários verificáveis nas sessões ordinárias da Câmara ou Senado, de modo a provocar certo viés e afastar uma participação mais efetiva do cidadão comum na construção da peça legislativa de maior impacto em uma sociedade (a Constituição). Embora o momento ainda possa ser considerado um marco pela multiplicidade de agentes atuantes no processo, sobretudo pela intensa pressão exercida pelos movimentos sociais em torno de matérias de seu interesse, é relevante esse destaque sobre quem eram os Constituintes para melhor compreender a conjuntura da época.

Por outro lado, ainda que sujeita a certas limitações, a ANC tinha o objetivo claro de "abertura" do país e superação do autoritarismo que marcara o país durante a ditadura militar (1964-

1985), com garantia de direitos individuais e a criação de novas formas de tutela de grupos vulnerabilizados. Dentro da Comissão da Ordem Social, foi instituída a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, presidida por Ivo Lech, que realizou 16 reuniões para debate até a aprovação do anteprojeto, duas das quais tiveram por centro a questão do negro e o debate sobre raças, com participação de intelectuais ligados ao tema, tais como Lélia Gonzalez e Helena Teodoro (BRASIL, 1987). Na ocasião, o discurso de Gonzalez manifestou expressa preocupação com a composição política da Comissão:

Todos os que aqui estão presentes têm uma responsabilidade muito grande, sobretudo aqueles que pretendem efetivamente não defender os seus interesses pessoais ou da sua classe dominante. A esses não temos muita coisa a dizer e não significamos muito, mas àqueles que efetivamente têm um projeto de construção de uma sociedade justa e igualitária, onde o princípio da isonomia efetivamente se concretiza, a esses nos dirigimos, temos que nos unir, temos que nos dar as mãos. E nesta Constituinte, fundamentalmente, o nosso papel, de povo atento ao que os senhores estão fazendo aqui, atentos ao trabalho que vai-se desenvolvendo aqui, preocupadíssimos em belas propostas de campanha e práticas aqui dentro totalmente contraditórias. (BRASIL, 1987, p. 122)

Assim, a despeito da forte imagem progressista comumente atribuída à CF/88 (apelidada pelo próprio presidente da ANC de Constituição Cidadã), em realidade o que se apresentava era um grupo de Constituintes aclimatados ao regime ditatorial até recentemente detentor do poder e que buscaram apenas dar concretude aos anseios do que se considerava o "senso comum" da época, como relata Dimas Salustiano Silva (1997), abstendo-se de avançar de modo mais aprofundado sobre as questões ali discutidas -- o que, sublinhe-se, foi suficiente para avançar grandemente em temas sensíveis como os direitos da população negra brasileira.

O resultado dessas diferentes tensões foi a redação final do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que determina "Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos" (BRASIL, 1988). Trata-se de uma norma jurídica que, apesar de incluída no ADCT (e não no corpo da Constituição Federal) não apresenta restrição ou condicionamento temporal ou circunstancial, de modo que deve ser considerada uma norma transitória atípica, lida e interpretada como permanente. O processo que levou a essa peculiar situação foi descrito por Silva (1997):

Ocorre que o regimento original, só para lembrarmos, foi modificado no transcurso do processo de elaboração da Constituição. Esse artifício significou um golpe desferido pelo bloco parlamentar, que ficou popularmente conhecido por Centrão, contra os direitos e interesses defendidos por setores mais à esquerda do espectro político parlamentar de

antanho. As matérias que já haviam sido aprovadas não poderiam mais voltar à discussão, só por isso que, nítida disposição permanente, como é caso do art. 68, em virtude de não ter recebido aprovação no capítulo da cultura - disposição permanente, passou a ter uma configuração de dispositivo transitório atípico, vez que só pôde ser aprovado no apagar das luzes dos trabalhos de feitura da nova Constituição. (SILVA, 1997, p. 23)

Também resultado dos debates em torno da figura dos quilombos, foi editado no art. 215 da CF/88, prevendo a proteção de manifestações culturais afro-brasileiras e o § 5º do art. 216, pelo qual "Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos" (BRASIL, 1988).

Embora não abordem diretamente a mesma matéria do art. 68 do ADCT, qual seja, a garantia de propriedade dos territórios de quilombos, as normas dos artigos 215 e 216 da CF/88 representam importante marco no reconhecimento da pluralidade da cultura nacional e na garantia de que as manifestações culturais de negros e quilombolas devem ser integradas ao patrimônio cultural brasileiro, possibilidade que lhes foi negada por séculos em que se buscou aproximar forçosamente a cultura brasileira de padrões eurocêntricos. Também importa ressaltar que uma das formas em que deve ocorrer a tutela da identidade das comunidades quilombolas é justamente através da titulação de seus territórios, em vista à relação culturalmente diferenciada que esses conjuntos estabelecem com as terras que tradicionalmente ocupam.

Por outro lado, se o reconhecimento e tutela da multiculturalidade brasileira foram as consequências das normas editadas pelos Constituintes a respeito de comunidades quilombolas, a leitura das atas de reuniões e discussões sobre a matéria levam à conclusão de que o pretendido pelos integrantes da Comissão não era mais do que instituir uma forma de "reparação" à população negra pela ausência de medidas efetivas que proporcionassem melhoria de sua qualidade de vida no período posterior à abolição da escravatura¹².

Por todo esse contexto, em relação ao cenário resultante do processo legislativo constitucional que deu origem ao artigo 68 do ADCT podem ser apontados alguns resultados, tais como: a) a formulação apressada de uma redação que só teve impulso pela pressão dos movimentos sociais para regulação da matéria; b) a criação de um direito que não foi objeto de ampla discussão e cujas consequências os próprios legisladores não pareciam capazes de compreender naquele momento; c) a inclusão do artigo no rol das disposições transitórias, resultado de disputas

¹² Questão de pouca relevância fora da corrente hermenêutica que interpreta a legislação partir das intenções originais do legislador, denominada Escola da Exegese, de importância minguante no cenário jurídico desde a Revolução Industrial (VELLOSO, 2020).

legislativas que ocasionaram a alteração do regimento ou de provável interpretação errônea de que se tratava de matéria de menor importância, aplicável a menos casos e cujo cumprimento não seria objeto de grande interesse (ARAÚJO, 2018).

Em sua obra, Ilka Boaventura Leite (2000), ao abordar a redação final do art. 68 do ADCT, faz específicas críticas às consequências do uso da expressão “remanescentes das comunidades dos quilombos”, que teve por consequência uma maior dificuldade na compreensão do processo e criou impasses conceituais sobre os sujeitos do direito criado.

Aquilo que advinha como demanda social, com o principal intuito de descrever um processo de cidadania incompleto e, portanto, abranger uma grande diversidade de situações envolvendo os afro-descendentes, tornou-se restritivo, por remeter à idéia de cultura como algo fixo, a algo cristalizado, fossilizado, e em fase de desaparecimento. (LEITE, 2000, p. 340-341)

A luta pelas terras, no cenário político atual, posiciona os quilombolas brasileiros em situação semelhante à dos indígenas¹³, aproximando-os por encontrarem os mesmos obstáculos na concretização de seus direitos. A mencionada autora destaca esses embates em duas correntes: "no plano conceitual (quanto à identificação do fenômeno referido) e no plano normativo (quanto à definição do sujeito do direito, os critérios, etapas e competências jurídico-políticas)" (LEITE, 2000, p. 333). Em qualquer dos casos, entretanto, identifica uma hierarquização racial no acesso a recursos naturais, como a terra.

O usufruto, a posse e a propriedade dos recursos naturais tornaram-se, ao longo do processo de formação social brasileira, cada vez mais, moeda de troca, configurando um sistema disfarçadamente hierarquizado pela cor da pele e onde a cor passou a instruir níveis de acesso (principalmente à escola e à compreensão do valor da terra), passou mesmo a ser valor “embutido” no “negócio”. Processos de expropriação reforçaram a desigualdade destes “negócios”, de modo a ser possível hoje identificar nitidamente quem foram os ganhadores e perdedores e quem, ao longo deste processo, exerceu e controlou as regras que definem quem tem o direito de se apropriar. (LEITE, 2000, p. 335)

Se durante a vigência da escravidão os integrantes de quilombos se vinculavam pela resistência ao regime que os subjugavam, no século XX essa associação encontrou fundamento na luta contra novas formas de exploração e expropriação dos bens pertencentes à população quilombola. A batalha em torno da liberdade transformou-se em batalha pela territorialização e preservação de suas identidades.

¹³ Relação posteriormente fortalecida pela caracterização dos dois conjuntos como comunidades tradicionais e a aplicação a ambos de normas internacionais que tutelam o direito aos seus territórios e à preservação de sua cultura.

Mesma interpretação da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), que foi consultada pelo Ministério Público Federal em 1994 para elaboração de um conceito de "remanescente de quilombo", termo que provocou equívocos em entendimentos de que, pelo uso do termo "remanescente", estaríamos diante de um fenômeno passado, não mais identificável na contemporaneidade. Nessa toada, a ABA foi enfática em se desfazer das ideias de isolamento, homogeneidade e antiguidade na definição de quilombo, dando prevalência a uma imagem dinâmica, de maior variabilidade e mais centrada na realidade desses conjuntos.

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. Definições têm sido elaboradas por organizações não-governamentais, entidades confessionais e organizações autônomas dos trabalhadores, bem como pelo próprio Movimento Negro. Exemplo disso é o termo "remanescente de quilombo", utilizado pelos grupos para designar um legado, uma herança cultural e material que lhes confere uma referência presencial no sentimento de ser e pertencer a um lugar e a um grupo específico. Contemporaneamente, portanto, o termo não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Também não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Da mesma forma nem sempre foram constituídos a partir de uma referência histórica comum, construída a partir de vivências e valores partilhados. Neste sentido, constituem grupos étnicos conceitualmente definidos pela Antropologia como um tipo organizacional que confere pertencimento através de normas e meios empregados para indicar afiliação ou exclusão. (OLIVEIRA, 1997, p. 81)

A perspectiva apresentada pela ABA no documento produzido em 1994 dá evidência a uma visão ampliada dos quilombos, que a partir de então passa a ser tida por mais adequada, proporcionando clareza sobre quem seriam os beneficiados pela política pública que iria ser construída. Assim sendo, prosseguiram a ser assentadas as bases teóricas para interpretação constitucional e os fundamentos para a definição de procedimentos de reconhecimento e titulação de territórios.

A Constituição Federal de 1988 trouxe nova perspectiva multicultural, abandonando o projeto "integrador" que antes tentava aproximar identidades de grupos como indígenas ou quilombolas de uma suposta verdadeira cultura nacional. A partir desse momento, se valorizam e tutelam as manifestações próprias de conjuntos étnicos e culturais diversos, que passam a ser considerados direitos fundamentais dos componentes dessas coletividades (SARMENTO, 2018).

O valor excepcional atribuído pelas comunidades quilombolas aos territórios que ocupam - - considerados tanto um espaço físico quanto um meio de manutenção e transmissão de seus usos, costumes e tradições a gerações futuras, mantendo a unicidade de sua cultura -- significa que as normas que asseguram o seu uso se alicerçam, logicamente, no princípio da dignidade da pessoa

humana, o que evidencia o seu caráter de direito fundamental cultural. Por esse mesmo raciocínio, de garantia da sobrevivência da cultura dos quilombos através da defesa de seus sítios históricos, o art. 216, § 5º, consagrou também o tombamento dos documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

Essa interpretação foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade¹⁴ (ADI) nº 3.239, confirmou o caráter fundamental do direito garantido no art. 68 do ADCT, inclusive para considerá-lo de aplicabilidade imediata -- ou seja, independente da edição de lei para o seu exercício, embora tenham sido editadas normas administrativas infralegais (Decretos) para regulação de seu conteúdo.

Reflexo também da essencialidade do direito consagrado no art. 68 do ADCT o entendimento consagrado por doutrina e jurisprudência de que o termo "Estado" utilizado na redação do artigo na realidade se dirige a todos os entes federativos. Permite-se, dessa forma, a atuação simultânea, conjunta e articulada das três esferas na concretização dos direitos.

Consequentemente, no Maranhão, a Constituição Estadual registrou em seu art. 229 o compromisso com a territorialização dos quilombos, ao afirmar que "O Estado reconhecerá e legalizará, na forma da lei, as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos" (MARANHÃO, 1989). Aponta-se o uso de linguagem pouco diferente daquela empregada pelo constituinte federal, onde o uso de expressões como "reconhecerá" e "legalizará" denotam condição atual em que as terras já pertenceriam (ainda que de modo informal) a essas comunidades, cabendo ao Estado tão somente o transporte da situação de fato ao mundo jurídico, através de um processo de regularização/legalização.

Importante também ressaltar que, apesar de manter o caráter fundamental do direito -- até mesmo por sua inclusão em seção designada para direitos culturais -- o constituinte estadual optou por limitar a aplicação da norma do art. 229, ao prever a necessidade de edição de lei para sua concretização.

Voltando à esfera federal, Sarmiento (2018) menciona quatro características que seriam utilizadas por parte da doutrina para definição dos titulares do direito previsto no art. 68 do ADCT: passado histórico comum de resistência à opressão racial, cultura própria, relação especial com suas terras (territorialidade) e autodefinição. Embora trate-se de critério de certo modo superado,

¹⁴ Ação Direta de Inconstitucionalidade é uma das ferramentas através das quais se contesta, diretamente ao Supremo Tribunal Federal, a compatibilidade de uma norma em relação à Constituição.

em favor de um crescente foco antropológico na autodefinição como elemento central -- entendimento que ecoa em normas internacionais, como a Convenção nº 169 da OIT--, a caracterização quadripartida tem importância para melhor compreensão da forma como é interpretado o texto constitucional no âmbito jurídico, encontrando ecos inclusive no texto do Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento de identificação e titulação de territórios quilombolas na esfera federal.

Outro ponto importante a destacar, em relação ao art. 68 do ADCT, é que o constituinte foi claro ao estabelecer a propriedade direta dos territórios pelos remanescentes de quilombos. Tem-se, portanto, a modalidade mais consistente de vínculo entre o bem e o titular de direito, definida por Lacerda de Almeida como "o direito real que vincula à nossa personalidade uma coisa corpórea sob todas as suas relações" (PEREIRA, 2017, n.p), facultando ao proprietário o poder de usar, gozar e dispor da coisa, bem como de reivindicá-la de quem injustamente a possui.

Por outro lado, nota-se que a propriedade conferida aos quilombolas pelo ADCT apresenta peculiaridades em relação ao direito real classicamente definido no Código Civil. Enquanto no modelo jurídico universal a propriedade é exercida de forma singular (o titular do direito é, em regra, um indivíduo), os costumes tradicionais das comunidades quilombolas impõem a construção de relação jurídica de natureza coletivista, de modo a conferir a todos os integrantes desses conjuntos iguais poderes para exercício da propriedade, eis que o titular do direito é a comunidade como um todo -- comumente representada por uma associação civil que será a beneficiária formal do título de propriedade.

Consequência disso é a restrição à outorga de títulos individuais em territórios quilombolas, onde a imposição de modelo clássico de propriedade significaria uma agressão aos costumes desses conjuntos (e, portanto, uma violação aos seus direitos fundamentais culturais), que tradicionalmente consagram o uso coletivo das terras. Esse impedimento, obviamente, não impede que na organização interna das comunidades quilombolas sejam atribuídos diferentes usos a cada parcela das terras, reservando espaços privativos a unidades familiares específicas, pois o propósito é precisamente garantir a autonomia dos próprios grupos na gestão de seu patrimônio (SARMENTO, 2018).

Outras limitações à natureza da propriedade de territórios quilombolas, derivadas da legislação referente a terras indígenas, também servem para diferenciá-la da noção usual de propriedade (cabível às demais relações cíveis): é inalienável, ou seja, não pode ser transmitida

voluntariamente a terceiros; indisponível, significando que não pode ser objeto de negócios jurídicos ou renunciada; e imprescritível, do que resulta que se trata de direito que caduca, permanecendo imutável pelo decurso do tempo.

O que não se pode justificar, com base na interpretação teleológica do texto constitucional, é a existência de um "marco temporal" que vincularia o direito de propriedade das comunidades quilombolas às terras ocupadas por estas no momento de promulgação da CF/88, a exemplo do que pretende o Projeto de Lei nº 490/2007 (atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados) para as terras indígenas.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.239, esse entendimento foi rejeitado pela maior parte dos ministros, estendendo o direito também a "aquelas que foram delas desapossadas à força e cujo comportamento, à luz da sua cultura, indica intenção de retomar a permanência do vínculo cultural e tradicional com o território" (STF, 2018, p. 3664). A esse respeito, aponta-se trecho da obra de Daniel Sarmiento (2018), em que afirma:

Não se pode ignorar que a trajetória das comunidades quilombolas no Brasil é marcada pela opressão e conflito, razão pela qual seria extremamente injusto privar de direitos territoriais aquelas que, por conta de múltiplas injustiças ou opressões, não estivessem em seu território em outubro de 1988. A tese frustraria as potencialidades emancipatórias do art. 68 do ADCT e congelaria definitivamente no tempo situações injustas, porventura existentes à época da promulgação da Carta de 88. (SARMENTO, 2018, n.p)

A conclusão extraída de todo o histórico de formação e interpretação da norma constante no art. 68 da ADCT, dessa forma, deve ser pela ampliação de seu escopo, para tutelar de forma efetiva os direitos culturais territoriais de comunidades quilombolas que, mais do que mera relíquia de um passado distante, ainda representam conjuntos que se organizam em resistência à sociedade que os discrimina pela cor da pele e que busca sua aculturação através de mitos de democracia racial e da universalização de padrões de comportamento eurocêntricos.

1.3. Tutela dos direitos quilombolas nos tratados internacionais

Ultrapassando as costumeiras bases constitucionais para fundamento de políticas públicas no Brasil, importante tratar também das normas, tratados e convenções internacionais que abordam

temas relativos a Direitos Humanos¹⁵. Trata-se de tendência verificada com crescente frequência em diversos países, seja pela ausência de normas específicas ou pelo reconhecimento de que é necessário avançar em relação a direitos coletivos e individuais.

Em verdade, o processo de “internacionalização” de direitos fundamentais pode ser referido como fenômeno muito moderno, pois refere-se a um processo em vias de concretização desde a segunda metade do século XX, no período imediatamente posterior à 2ª Guerra Mundial e suas consequências – em que pese a existência, em nível nacional, de previsões constitucionais de direitos fundamentais desde o final do século XVIII, principalmente a partir da *Bill of Rights* (na Inglaterra), da *Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão* e da declaração de direitos contida na constituição dos Estados Unidos.

É nesse cenário que se vislumbra o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea. Com efeito, no momento em que os seres humanos se tornam supérfluos e descartáveis, no momento em que vige a lógica da destruição, em que é cruelmente abolido o valor da pessoa humana, torna-se necessária a reconstrução dos direitos humanos, como paradigma ético capaz de restaurar a lógica do razoável. A barbárie do totalitarismo significou a ruptura do paradigma dos direitos humanos, por meio da negação do valor da pessoa humana como valor-fonte do Direito. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução. (PIOVESAN, 2019, p.65)

Mazzuoli (2020), contudo, aponta à criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no período que sucedeu a 1ª Guerra Mundial como antecedente de maior contribuição à formação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, ao fornecer critérios básicos de proteção ao trabalhador que garantiriam sua saúde e bem-estar social. Desde a sua fundação, em 1919, a OIT aprovou centenas de convenções internacionais vinculantes aos Estados-partes e dentre os temas abordados identificam-se matérias de grande sensibilidade à garantia de preservação cultural de povos e comunidades tradicionais (tais como indígenas e quilombolas).

Ademais, a previsão de direitos fundamentais em instrumentos internacionais¹⁶ teve importante momento com a edição da Convenção de Genebra, em 1846, que tinha por foco a

¹⁵ Aqui referidos comumente também pelo termo “direitos fundamentais”, independentemente da geração a que fazem parte ou quaisquer outras características usadas para distinguir as expressões. O conceito aqui utilizado engloba, ao mesmo tempo, direitos sociais, econômicos, culturais etc.

¹⁶ Instrumentos estes que podem se denominar tratados, convenções e declarações. Diferenciam-se pois os primeiros são acordos entre sujeitos de Direito internacional público que estabelecem regras e geram efeitos como se fossem leis; as convenções, por sua vez, são um tipo de tratado que gera normas multilaterais a serem utilizadas na edição de novas leis; por fim, as declarações têm por objetivo a criação de princípios e a afirmação de políticas comuns (GOIO, 2011). Para fins práticos, neste trabalho serão mencionados os tratados e convenções sob a denominação genérica de tratados ou “tratados internacionais”.

redução do sofrimento de soldados doentes ou feridos em período de guerra. Posteriormente, a Declaração Universal de Direitos Humanos, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, proporcionou uma afirmação universal dos direitos fundamentais ao mesmo tempo em que positivou princípios e tutela que vinculariam a atuação dos Estados (CARVALHO, 2012).

Em nível continental, a Convenção Americana de Direitos Humanos (também referida como Pacto de San José da Costa Rica), de 1969, proporcionou adicional integração entre os Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), ao reconhecer uma série de direitos fundamentais cíveis e políticos que seriam exigíveis dos Estados aderentes.

Dessa forma, se verifica uma tendência geral, nos países do Ocidente, para considerar que um atentado contra direitos fundamentais constitui matéria pertinente a mais do que uma questão doméstica dos Estados, e sim um problema de relevância internacional (CARVALHO, 2012). Por essa razão, foi desenhado um sistema normativo internacional de proteção, que de certa forma limita a liberdade legislativa dos países – ou mesmo seu Poder Constituinte, que em doutrina clássica se considerava absolutamente ilimitado – rompendo com a anterior concepção de soberania estatal absoluta e admitindo intervenções em plano internacional nos casos de violações dos direitos universais (MAZZUOLI, 2020).

Nesse contexto, a dignidade da pessoa teve centralidade como paradigma ético, orientando o constitucionalismo contemporâneo nas esferas local, regional e global, doando-lhe especial racionalidade, unidade e sentido (PIOVESAN, 2019, p. 68). Todavia, tal fundamento central não se encerra em si, refletindo em outros princípios que se consideram básicos à existência digna de indivíduos e coletividades, em vista à ideia de indivisibilidade dos Direitos Humanos. É o caso dos direitos sociais, tradicionalmente considerados de segunda geração – quais sejam, direitos que dependem de uma prestação do Estado para que se concretizem – cuja essencialidade é também reconhecida em instrumentos internacionais.

O ordenamento jurídico brasileiro, a partir da promulgação da CF/88, acompanhou, em âmbito interno, a tendência geral percebida nos Estados modernos de atenção à garantia de direitos fundamentais, sobretudo pelo momento em que foi redigida, recém-saído o Brasil de uma ditadura militar que durara mais de duas décadas. Afirma Mazzuoli (2020, p.1194) “ao falar em ‘prevalência dos Direitos Humanos’ está a Constituição – pela utilização da própria terminologia ‘Direitos Humanos’ – ordenando à jurisdição brasileira que respeite as decisões ou recomendações (quando mais benéficas) provindas da ordem internacional”.

O Brasil, atualmente, tem ratificados em seu sistema jurídico praticamente todos os mais significativos tratados de direitos fundamentais pertencentes ao sistema global de proteção, bem como nos instrumentos do sistema interamericano (MAZZUOLI, 2020). Essa incorporação, considerado o papel central da dignidade da pessoa humana e as tendências do constitucionalismo contemporâneo, deve ocorrer de modo a considerar os tratados internacionais de Direitos Humanos como de força constitucional, com aplicação imediata e impedimentos para sua revogação por lei ordinária.

A interpretação acima, compartilhada por autores como Mazzuoli (2020) e Piovesan (2019), decorre de interpretação do texto da própria CF/88, que determina "os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes [...] dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte" (art. 5º, § 2º), dessa forma estabelecendo um rol meramente exemplificativo de direitos fundamentais, a que se somariam outras normas como se fizessem parte da própria constituição.

Admitir-se-ia, assim, uma dupla fonte normativa em relação aos direitos e garantias fundamentais na ordem constitucional brasileira: uma interna representada pelos direitos expressa ou implicitamente inscritos na CF/88 e; uma externa, com origens no Direito Internacional e constantes de tratados internacionais das quais o Estado seja signatário (MAZZUOLI, 2020, p. 1196).

Isso se reflete não somente no peso das normas internacionais, em posição de superioridade hierárquica perante as leis ordinárias, mas também na própria interpretação da constituição, eis que nos casos de existência de duas normas relativas à mesma matéria (uma de ordem interna e outra de ordem externa) aplicar-se-á a mais benéfica, ante a equivalência de ambas no sistema jurídico e o princípio *pro homine*, que visa a otimização da tutela.

Nesse sentido, foi inserida na Constituição Federal Brasileira, a partir da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, regra específica acerca da incorporação de normas internacionais que tratam de Direitos Humanos, determinando procedimento mais cerimonioso para sua formalização, ao dispor: "§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre Direitos Humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais" (BRASIL, 1988). Trata-se de procedimento análogo à forma como são aprovadas novas Emendas Constitucionais, implicação direta da equivalência normativa das duas fontes.

Esse novo procedimento surge em adição à metodologia antes existente para ingresso de tratados internacionais ao Direito interno brasileiro. Segundo o texto da CF/88, cabe à União, através do Presidente da República, manter relações com Estados e organizações estrangeiras, inclusive participando de organizações internacionais. Por sua vez, cabe ao Congresso Nacional, com exclusividade, "resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional" (BRASIL, 1988), expressando sua autorização por meio de decreto legislativo.

Assim sendo, são fases da incorporação de tratados e convenções internacionais: a) negociação e assinatura do tratado pelo Presidente da República; b) ratificação pelo Congresso Nacional (aprovado em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos por maioria de 3/5, se matéria relativa a Direitos Humanos; maioria simples em caso contrário), que em caso positivo editará decreto legislativo expressando autorização; c) promulgação do texto mediante decreto presidencial. A esse procedimento se submetem todas as normas internacionais antes de sua integração ao Direito interno.

Superadas as definições introdutórias do que seriam os tratados internacionais, a forma de inclusão desses documentos ao ordenamento jurídico pátrio, o peso a que são atribuídos na interpretação de leis e normas constitucionais e a contextualização desse processo num cenário de crescente internacionalização dos direitos fundamentais, passaremos à análise específica dos instrumentos de Direito Internacional aplicáveis às comunidades tradicionais quilombolas.

Nesse cenário, surgem mecanismos de garantia de direitos em favor de comunidades tradicionais por via de tratados internacionais – originalmente direcionadas aos direitos de povos indígenas, mas que se revelaram plenamente compatíveis com a proteção de comunidades remanescentes de quilombos – dentre as quais destacam-se: a *Convenção n° 169 da Organização Internacional do Trabalho*¹⁷, de consagrada importância na normatização da matéria e centralidade no estudo a ser empreendido; a *Convenção Americana de Direitos Humanos*, que possibilita a tutela da propriedade coletiva de terras por comunidades étnicas diferenciadas¹⁸; e documentos como a *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural* e a *Convenção sobre a Proteção e a*

¹⁷ Incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto n° 5.051 de 2004, posteriormente revogado pelo Decreto n° 10.088 de 2019, que unificou atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho.

¹⁸ Em consonância com a jurisprudência da Corte Interamericana, especialmente no caso *Awa Tigni v. Nicarágua*, julgado em 31 de agosto de 2001 (PIOVESAN, 2019).

Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), bem como outros dotados de notável relevância na tutela de direitos culturais de grupos vulneráveis.

A incorporação das normas internacionais representou relevante avanço na concretização dos direitos fundamentais das comunidades tradicionais, em especial os quilombolas, pois estas adentraram de forma mais detalhada nas condições essenciais à salvaguarda de sua cultura, trazendo assim novo paradigma a partir do qual seriam avaliadas as políticas estatais.

Essa inovação decorre, além das formas de proteção das terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades, da intensa aproximação entre as noções de território e cultura dos povos, ao reconhecer o especial significado da propriedade coletiva das terras ancestrais para os povos e comunidades tradicionais – inclusive para preservar sua identidade cultural e transmiti-la às gerações futuras (PIOVESAN, 2019).

Deve-se legitimar a cultura como muito mais do que apenas o processo de criação e de produção artística e intelectual. Para Eagleton (2011), lidar com uma concepção de cultura é como lidar com um conceito histórico e em movimento, razão pela qual descreve diversas dimensões a partir das quais é possível compreender a cultura dentro das relações humanas, sintetizando-a como “o complexo de valores, costumes, crenças e práticas que constituem o modo de vida de um grupo específico” (EAGLETON, 2011, p. 54).

Por esse motivo, as políticas culturais posteriormente desenvolvidas para atender às demandas das comunidades tradicionais passaram a se sustentar no *tripé cultura-identidade-territorialidade*, a exemplo da política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais (instituída pelo Decreto nº 6.040/2007), que em seu art. 3º expressamente define os territórios tradicionais como “os espaços necessários à **reprodução cultural**, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária”, extrapolando as tradicionais acepções econômicas dos bens que compõem o patrimônio desses conjuntos.

Essa posição é identificável, inclusive, em soluções de lides no âmbito internacional, a exemplo da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *comunidade indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai* (2010, p. 22), em que afirma:

A estreita relação que os indígenas mantêm com a terra deve ser reconhecida e compreendida como a base fundamental de suas culturas, sua vida espiritual, sua integridade e sua sobrevivência econômica. **Para as comunidades indígenas a relação**

com a terra não é meramente uma questão de posse e produção, mas um elemento material e espiritual do qual devem gozar plenamente, inclusive para preservar seu legado cultural e transmiti-lo às gerações futuras. (grifou-se)

À vista disso, a contextualização desse movimento jurídico nos países latinos foi exposta, entre outros, pelo trabalho de Joaquim Shiraishi Neto (2007, p. 27-28):

Trata-se de medidas que objetivam melhorar o atendimento às demandas oriundas dos grupos sociais, que se encontram no interior dos Estados, as quais são múltiplas e complexas. A compreensão de que o Brasil é uma sociedade plural, já foi objeto de discussão jurídica no passado e a despeito de polemizar com outras questões que se apresentavam a época, partia dos mesmos pressupostos que norteiam o debate atual, isto é, a necessidade de preservar a pluralidade percebida como valor fundamental para a democracia.

O processo de reconhecimento do caráter plural e multiétnico das sociedades têm favorecido a constituição de um campo jurídico do “direito étnico” e, portanto, de uma forma própria de refletir o direito. Isto implica no afastamento de uma postura cristalizada, expressa através de nossas “práticas jurídicas”, e também, na abertura de outras possibilidades de interpretação jurídica que se encontram para além desses esquemas jurídicos. As questões são por demais complexas para serem compreendidas a partir de uma única disciplina do direito. (grifou-se)

Tratando especificamente dos tratados internacionais voltados à defesa dos direitos de comunidades tradicionais, destaca-se de modo evidente a *Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)*, de 1989, promulgada no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, surtindo efeitos no Direito brasileiro a partir de sua incorporação, pelo que o Estado brasileiro se encontra comprometido com a sua efetividade.

A mencionada Convenção tem foco em dois grupos claramente definidos -- sem estabelecer distinção no tratamento a cada um deles -- os povos indígenas e os povos tribais, definidos no art. 1º como aqueles "cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial" (OIT, 2011).

Evidencia-se, portanto, a proximidade do conceito previsto no art. 1º da Convenção nº 169 da definição atualmente utilizada pelo Direito brasileiro para identificar as comunidades remanescentes de quilombos, para fins de aplicação do art. 68 do ADCT. O Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, considera como remanescentes de comunidades quilombolas "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), consagrando o critério de identidade

cultural própria (através de seus próprios costumes e tradições) que também é apresentado no texto da Convenção da OIT.

Por outro lado, exige-se ressalva ao fato de que expressão utilizada no texto da Convenção, "povos tribais", não se considera atualmente adequado para fazer referência a esses grupos sociais portadores de identidade étnica e coletiva, sendo necessária à sua atualização para termos hoje mais bem aceitos e que trazem consigo menos da carga simbólica negativa que historicamente marcou a relação desses conjuntos com a cultura hegemônica (VEIGA, LEIVAS, 2017). Como consequência dessa necessidade, a doutrina e legislação atuais -- em especial, o *Decreto n° 6.040/2007* -- empregam as expressões *povos tradicionais* e *comunidades tradicionais*.

Ao abordar os direitos territoriais das comunidades tradicionais, na Parte II da Convenção n° 169, a OIT estabelece, inicialmente, a necessidade de os governos respeitarem, em sua aplicação, “a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação” (OIT, 2011).

Reforça, assim, o entendimento antropológicamente desenvolvido durante o século XX -- e que reverberou na redação da própria CF/88, ao tratar dos direitos culturais em seu art. 216 -- para reconhecer a relação excepcional dos povos e comunidades tradicionais com seu local de ocupação e utilização, onde se estabelece laço que em muito ultrapassa o comum vínculo entre proprietário e bem no Direito Civil. Prossegue estabelecendo, em seu art. 14:

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.
2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.
3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados. (OIT, 2011)

Nesse trecho, o tratado internacional em comento consagra três importantes prerrogativas dos povos tradicionais em processos de territorialização: 1) o direito material, de titularidade das comunidades, de posse e propriedade das terras tradicionalmente ocupadas; 2) o direito de, em processo de reconhecimento dos seus direitos, serem englobadas todas as áreas essenciais para

exercício de seus modos de vida; 3) a obrigação, exigível do Estado, de que sejam criados mecanismos para reconhecimento desses direitos, solucionando suas reivindicações.

Destaca-se, primeiramente, que na redação dos itens supramencionados se optou pelo uso da expressão “reconhecer”, que denota um sentido de declaração de um direito preexistente, em oposição à ideia de constituição de um novo direito em favor dessas comunidades. Disso se depreende que a relação de posse e propriedade das terras dos povos tradicionais independeria da ação do Estado, a quem caberia somente a transposição, ao mundo jurídico, de uma condição de fato que supera os limites do discurso jurídico – ecoando em interpretações como a de Sarmiento (2018), que defende a autoaplicabilidade do art. 68 do ADCT, de redação semelhante.

Relaciona-se também à ideia de quebra da hegemonia dos juristas na interpretação do Direito, expressada por Deborah Duprat (2007, p. 22) em sua obra:

Fala-se, hoje e cada vez mais, que a interpretação de uma norma jurídica não é monopólio dos juristas. Na expressão de Peter Häberle, quem vive a norma acaba por interpretá-la ou, ao menos, por co-interpretá-la. Dworkin também admite que teóricos e práticos estão engajados num mesmo tipo de raciocínio, ou seja, numa tentativa de impor a melhor interpretação à prática que encontram. A ideia de interpretação, todavia, é fortemente informada pela de reflexividade, no sentido de onipotência do pensamento que retorna sobre si, e pela de correspondência. É a primeira pessoa que faz a leitura daquilo que descritivamente lhe é apresentado, ainda que o seja uma prática social, e estabelece a respectiva correspondência com a norma, também por ela pré-compreendida.

Seguindo esse raciocínio, os direitos previstos nos itens 1 e 2 do art. 14 da Convenção n^a 169 da OIT existiriam como expressão concreta de um direito socialmente desenvolvido na cultura das comunidades, independentemente de sua incorporação à cultura jurídica “formal” – a quem caberia apenas o reconhecimento, como forma de prevenção de futuras violações. Por esse mesmo motivo, o item 3 do artigo em tela volta-se à abertura de um espaço de reivindicação disponível aos povos tradicionais, fortalecendo a noção de que buscariam, através dos instrumentos criados pelo Estado, a proteção contra violações -- em oposição a uma hipótese em que buscariam a outorga de um direito ou a constituição de uma relação jurídica com suas terras até então inexistente.

O art. 15 da Convenção, em seguida, volta-se a garantir que os direitos de exploração dos recursos naturais existentes nos territórios de povos tradicionais são de titularidade somente destes, cabendo a eles a definição da forma como serão administrados e conservados – conteúdo não diretamente ligado à temática de territorialização e que, por isso, não precisa ser objeto de maior discussão neste momento. Por outro lado, o art. 16 volta a dialogar com o tema, afirmando:

1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, os povos interessados não deverão ser transladados das terras que ocupam.
2. Quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados.
3. Sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu traslado e reassentamento.
4. Quando o retomo não for possível, conforme for determinado por acordo ou, na ausência de tais acordos, mediante procedimento adequado, esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais aqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados preferirem receber indenização em dinheiro ou em bens, essa indenização deverá ser concedida com as garantias apropriadas.
5. Deverão ser indenizadas plenamente as pessoas transladadas e reassentadas por qualquer perda ou dano que tenham sofrido como consequência do seu deslocamento.

O trecho acima colacionado se refere, em seus cinco itens, às hipóteses de tutela dos povos tradicionais contra hipóteses de remoção, bem como de reivindicação¹⁹ da posse/propriedade que eventualmente lhes tenham sido negadas ou, em casos em que se revela impossível evitar que sejam removidos de seu território, das formas de compensação e reparação pelo prejuízo sofrido. Embora aparentem ter relação com momento posterior à territorialização, quando comunidades já beneficiadas por títulos expedidos pelo Estado exigiriam seu cumprimento, essas normas encontram relevância também no próprio processo de titulação.

Isso ocorre porque a impossibilidade de translação e reassentamento das comunidades de seus territórios (quando não for de consentimento desses conjuntos), o direito de retorno às terras de que foram removidos, e o dever de indenização por danos sofridos no processo de remoção impõem uma ponderação nos casos em que as terras de povos tradicionais estejam em propriedade (aparente, pois em desconformidade com o texto da CF/88) ou posse de terceiros:

Por um lado, se poderia optar por privilegiar a relação já formalizada de propriedade do imóvel em favor de terceiros, o que prejudicaria direitos previstos em texto constitucional e em tratado internacional (que também possui status supralegal) e resultaria na necessidade de transferir a comunidade a terras de equivalente qualidade e indenizá-las pelos danos sofridos.

¹⁹ Aqui aproximada da ideia de reivindicação dos Direitos Reais, onde o titular do direito de propriedade -- no caso, as próprias comunidades, pela autoexecutoriedade da Convenção nº 169 e do art. 68 do ADCT -- pode exigir que lhe seja retornada a posse de que deveria usufruir.

De outra forma, mantendo-se a propriedade da comunidade tradicional, necessária seria apenas a indenização do aparente proprietário, pelos prejuízos sofridos no exercício de sua posse de boa-fé – em montante que, em regra²⁰, corresponderia a valor inferior ao que seria necessário para a reparação dos danos sofridos pela comunidade, eis que neste caso estaria presente de modo patente a relevância cultural do território, para além da relação patrimonial entre o imóvel e aquele que até então exercia o domínio sobre este.

Nesse cenário, o Estado deve optar pela manutenção de um direito fundamental previsto constitucionalmente e em tratado internacional ou por um direito patrimonial constituído através de legislação ordinária²¹ (as regras de propriedade estão presentes no Código Civil), hierarquicamente inferior no ordenamento jurídico. Igualmente, em análise de conveniência, se privilegiaria a relação dos povos e comunidades tradicionais, eis que o valor a ser despendido para reparação pela violação de um direito fundamental cultural seria naturalmente superior à indenização para o rompimento de uma relação patrimonial.

Assim sendo, o conteúdo do art. 16 da Convenção nº 169 tem efeito lógico nos procedimentos de titulação de comunidades tradicionais quilombolas que foram posteriormente desenvolvidos em âmbito federal e estadual, promovendo suporte jurídico à criação de mecanismos de desapropriação de terras para regularização de territórios.

Os artigos seguintes da Convenção tratam das formas de transmissão dos territórios pertencentes a povos tradicionais (art. 17), que tem efeito nas cláusulas de inalienabilidade -- salvo casos de sucessão hereditária – encontradas nos títulos de que lhes são outorgados pelo Estado, tema de posterior discussão neste trabalho, bem como da necessidade de criação de mecanismos de penalização daqueles que indevidamente adentram em territórios (art. 18) e da proibição imposta ao Estado de estabelecer condições de desenvolvimento e programas agrários desfavoráveis a comunidades tradicionais (art. 19).

Por fim, fora da Parte II da Convenção nº 169 da OIT, que trata especificamente de direitos territoriais, merecem destaques trechos encontrados na seção que trata da Política Geral, notavelmente o art. 6º, onde lê-se:

²⁰ Nesse caso, não seria impossível a demonstração de prejuízo cultural ou moral ocasionado pelo processo de desapropriação, mas essas ocorrências necessitariam de demonstração caso a caso, diferentemente do que ocorre com os comunidades tradicionais, que já têm reconhecida em legislação seu vínculo com o território.

²¹ Embora pudesse ser invocado, nesse caso, o direito fundamental à propriedade (art. 5º, XXII, da CF/88), deve-se ressaltar que, pela redação do art. 68 ADCT, a relação de terceiros com imóveis pertencentes a comunidades tradicionais quilombolas é de uma propriedade aparente, não compatível com o sistema constitucional brasileiro.

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;
 - b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;
 - c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.
2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas. (OIT, 2011)

As regras contidas no artigo acima colacionado encontram reflexo no dispositivo seguinte, ainda que em aplicação mais direcionada, eis que o art. 7º assegura “o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento” (OIT, 2011).

Tratam-se de direitos de participação e intervenção contra medidas que possam afetar os modos de vida dos povos tradicionais, dentre estes o direito à realização de consulta prévia (comumente referida como consulta livre, prévia e informada), garantindo sua participação em processos de deliberação, em prerrogativa de caráter pluralista que privilegia o direito desses povos de definir os rumos de suas próprias existências. Nesse sentido, Caldas e Cozero (2020, p. 1132):

A obrigatoriedade da consulta prévia aos povos que serão atingidos por medidas legais ou governamentais, tal como estabelecido na Convenção (artigo 6º) sugere relações com o princípio ético-discursivo de validade colocado por Dussel, por apontar para a obrigatoriedade de “ouvir as vítimas da globalização”. Trata do direito de participação em decisões sobre programas e políticas que afetem os povos indígenas e tradicionais, colocando o dever do Estado de estabelecer meios para que essa participação seja livre. Interessante o trecho que indica que esses meios adotados devem garantir que participem “pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis”. Assim, reconhece a assimetria imposta pela ordem hegemônica e dispõe que ela seja enfrentada através de ferramentas que garantam efetivamente – não apenas formalmente – o direito de participação dos afetados.

Assim, o artigo em comento proporciona avanço em direção à tutela da autodeterminação dos povos tradicionais, assim entendida em acepção mais abrangente, ultrapassando os limites da mera liberdade de existência para englobar também noções de autonomia territorial e jusdiversidade, como descrito por Liana Silva (2018):

A autodeterminação abrange o conceito de autonomia territorial. A autonomia pode ser compreendida também em suas facetas cultural, epistemológica, linguística, política e econômica. A jusdiversidade, portanto, se baseia na diversidade cultural, diversidade de sistemas jurídicos próprios, que, por sua vez, se vincula a determinado território (jurisdição indígena, tradicional ou ancestral). (SILVA, 2017, p. 72)

Desse modo, o direito de consulta prévia asseguraria aos povos tradicionais a participação em medidas que lhes causem impacto – o que, pelo valor diferenciado para em suas identidades, teria especial peso em matérias relacionadas a seus territórios –, contribuindo no fortalecimento de sua capacidade de autodeterminação e, conseqüentemente, servindo de instrumento para a proteção de suas culturas.

Explica-se, também, que a norma contida no art. 6º da Convenção nº 169 é aplicável tanto à execução de políticas públicas quanto à sua própria formação, eis que se trata de uma regra reguladora de futuros mandamentos ou procedimentos. Esse fato ganha contornos de maior relevância ao se compreender que, em todo o procedimento administrativo de titulação (desde a formação das regras procedimentais até a sua aplicação ao caso concreto) se faz necessário assegurar a participação das comunidades tradicionais afetadas. Tal entendimento aproxima-se do trecho final do item 1 do art. 7º, onde estabelece que “esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente” (OIT, 2011).

Em posicionamento semelhante ao estabelecido pela OIT, a *Declaração das Nações Unidas sobre Direitos de Povos Indígenas*, cujo texto foi aprovado pelo Conselho de Direitos Humanos em 29 de junho de 2006, reforça direitos territoriais de comunidades indígenas – em interpretação extensiva, apesar de expressamente fazer menção apenas a “povos indígenas” – já previstos em outros tratados internacionais, tais como o direito de não remoção, de regresso, de indenização (nos casos excepcionais em que tenham que ser removidos) e o direito à realização de consulta prévia, livre e informada.

Artigo 10

Os povos indígenas não serão removidos à força de suas terras ou territórios. Nenhum traslado se realizará sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados e sem um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que possível, com a opção do regresso. (ONU, 2008)

Ademais, o artigo 26 da Declaração em comento afigura-se também como instrumento de tutela da cultura e dos territórios desses povos, ao expressar seu direito à propriedade das terras e recursos que utilizam tradicionalmente, bem como o direito ao livre desenvolvimento de seus modos de vida característico dentro dessas áreas, cabendo ao Estado tão somente a criação de meios para o reconhecimento dos territórios e proteção dessas culturas.

Artigo 26

1. Os povos indígenas têm direito às terras, territórios e recursos que possuem e ocupam tradicionalmente ou que tenham de outra forma utilizado ou adquirido.
2. Os povos indígenas têm o direito de possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem em razão da propriedade tradicional ou de outra forma tradicional de ocupação ou de utilização, assim como aqueles que de outra forma tenham adquirido.
3. Os Estados assegurarão reconhecimento e proteção jurídicos a essas terras, territórios e recursos. Tal reconhecimento respeitará adequadamente os costumes, as tradições e os regimes de posse da terra dos povos indígenas a que se refiram. (ONU, 2008)

Por sua vez, a *Convenção Americana de Direitos Humanos* (também referida como Pacto de San Jose da Costa Rica, promulgada pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, não aborda diretamente os direitos de povos indígenas ou tradicionais, restringindo-se a abordar, em seu artigo 21, direitos referentes à propriedade privada atribuídos a qualquer pessoa. Em seus itens, assenta a prerrogativa de uso e gozo dos próprios bens e de não ser privado do próprio patrimônio (ainda que sujeitos ambos os direitos ao interesse público) e o direito de ser indenizado em caso de violação desses privilégios. Estabelece, por fim, que as formas de exploração do homem pelo homem devem ser reprimidas pela lei (BRASIL, 1992).

Todavia, as regras do art. 21 são sistematicamente invocadas por entidades julgadoras em casos envolvendo os direitos fundamentais de comunidades tradicionais indígenas e quilombolas, a exemplo da *Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)*. Em casos paradigmáticos, tais como *Mayagna Awas Tingni Vs. Nicarágua* ou *Yakye Axa Vs. Paraguai*, a CIDH utiliza o art. 21 do Pacto de San Jose como fundamento para a garantia de comunidade coletiva dos territórios comunais, inclusive para a preservação de sua identidade cultura e transmissão para as gerações futuras.

Para tanto, desenvolve raciocínio a partir da inviolabilidade do direito à propriedade para, em interpretação sistemática com outros tratados internacionais de Direitos Humanos²² (como a Convenção nº 169 da OIT), reconhecer o domínio pelos povos tradicionais das terras que ocupam, concluindo pela necessidade de tutela de seus modos de vida. Nesse sentido, destaca-se o trecho abaixo, retirado da decisão do caso *Yakye Axa Vs. Paraguai* (CIDH, 2021, p. 46-47):

Corte IDH. Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai. Fundo de Reparações e Custas. Sentença de 17 de junho de 2005. Série C nº 125.

²² Esse método de interpretação encontra legitimação dentro da própria Convenção Americana de Direitos, que em seu art. 29 determina “Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de: [...] d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza” (BRASIL, 1992).

127. No presente caso, ao analisar o alcance do referido artigo 21 da Convenção, a Corte considera útil e oportuno utilizar outros tratados internacionais diferentes da Convenção Americana, como a Convenção nº 169 da OIT, para interpretar suas disposições de acordo com a evolução do sistema interamericano, levando em conta o desenvolvimento experimentado nesta matéria no Direito Internacional dos Direitos Humanos.

131. Fazendo uso dos critérios mencionados, este Tribunal destacou que a estreita relação que os povos indígenas mantêm com a terra deve ser reconhecida e entendida como a base fundamental de sua cultura, vida espiritual, integridade, sobrevivência econômica e sua preservação e transmissão para as gerações futuras. (tradução nossa²³)

Dessa forma, as características tradicionais dessas comunidades, especialmente no que concerne à relação diferenciada que desenvolveram com seus territórios, são utilizadas como elemento na aplicação de seus direitos de propriedade, pois a CIDH reconhece que “a terra, para os povos indígenas, não é apenas um meio de subsistência, mas um elemento integrante de sua cosmovisão, de sua religiosidade e de sua identidade cultural” (PIOVESAN, 2019, p. 181-182).

Outrossim, em situações de retirada forçada das comunidades tradicionais de suas terras, a CIDH entende pela violação de direitos fundamentais dos povos, como no caso *Moiwana Vs. Suriname*, em que integrantes de comunidade foram desalojados pelo governo do Suriname, o que, de acordo com decisão da Corte, resultou que “os membros da comunidade Moiwana sofreram emocional, psicológica, espiritual e economicamente, de forma que constitui uma violação por parte do Estado” (CIDH, 2021, p. 29, tradução nossa²⁴).

Ressalte-se que a interpretação da Corte Interamericana para aplicação do Pacto de San Jose às reivindicações de comunidades tradicionais quilombolas encontra respaldo, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, em julgados do Supremo Tribunal Federal, que fez menção específica a esse fato (e até mesmo a precedentes da CIDH) na decisão da ADI nº 3.239.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 4.887/2003. PROCEDIMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO. ART. 68 DO ADCT. DIREITO FUNDAMENTAL. EFICÁCIA PLENA

²³ Redação original: “Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. 127. En el presente caso, al analizar los alcances del citado artículo 21 de la Convención, el Tribunal considera útil y apropiado utilizar otros tratados internacionales distintitos a la Convención Americana, tales como el Convenio No. 169 de la OIT, para interpretar sus disposiciones de acuerdo a la evolución del sistema interamericano, habida consideración del desarrollo experimentado en esta materia en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. 131. Haciendo uso de los criterios señalados, este Tribunal ha resaltado que la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de su cultura, vida espiritual, integridad, supervivencia económica y su preservación y transmisión a las generaciones futuras”.

²⁴ Redação original: “los miembros de la comunidad Moiwana han sufrido emocional, psicológica, espiritual y económicamente, en forma tal que constituye una violación por parte del Estado”.

E IMEDIATA. INVASÃO DA ESFERA RESERVADA A LEI. ART. 84, IV E VI, "A", DA CF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA. CRITÉRIO DE IDENTIFICAÇÃO. AUTOATRIBUIÇÃO. TERRAS OCUPADAS. DESAPROPRIAÇÃO. ART. 2º, CAPUT E §§ 1º, 2º E 3º, E ART. 13, CAPUT E § 2º, DO DECRETO Nº 4.887/2003. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. [...]

9. Nos casos *Moiwana v. Suriname (2005)* e *Saramaka v. Suriname (2007)*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu o direito de propriedade de comunidades formadas por descendentes de escravos fuggitivos sobre as terras tradicionais com as quais mantêm relações territoriais, ressaltando o compromisso dos Estados partes (Pacto de San José da Costa Rica, art. 21) de adotar medidas para garantir o seu pleno exercício. (grifou-se)

Conclui-se, portanto, que a construção de uma tutela jurídico-política dos direitos de povos e comunidades tradicionais através dos tratados já mencionados e de outros – que, mesmo em instrumentos com foco em questões como a diversidade cultural e defesa do meio ambiente, produzem efeitos reflexos na proteção dos povos tradicionais – resultou em significativo rol de normas protetivas (incorporadas ou não ao sistema jurídico brasileiro) habilmente compiladas no Decálogo elaborado por Deborah Duprat (2007, p. 23-24):

- 1) O Brasil é uma sociedade plural, onde se respeitam todos os grupos étnico-culturais;
- 2) Cada grupo étnico-cultural constitui uma coletividade com modos próprios de fazer, criar e viver;
- 3) Esses grupos têm, em comum, uma relação especial com o território, relação esta que tem que ser protegida, porque indissociável da identidade;
- 4) O direito a manter essa relação com o território, porque de natureza fundamental, é de aplicação imediata;
- 5) Não é possível o deslocamento desses grupos de seus territórios tradicionais, salvo situação de absoluta excepcionalidade, garantido o seu retorno tão logo cesse a causa que o determinou;
- 6) Qualquer atividade a ser desenvolvida por terceiros, no âmbito desses territórios tradicionais, depende do consentimento informado do grupo;
- 7) A identidade do grupo apenas por este é definida (critério da auto-atribuição).
- 8) Não pode haver, num Estado plural, disputa por direitos identitários. Eventual controvérsia está limitada a alguns direitos conferidos em função da identidade;
- 9) A cultura, porque definida enquanto modo de viver, criar e fazer de um grupo, é um processo dinâmico, que se renova dia-a-dia. Acabam as categorias aculturado/selvagem, e nenhum grupo é obrigado a ficar imobilizado no tempo para ter direitos decorrentes de sua identidade/cultura;
- 10) O direito nacional, em face desses grupos, há de ser aplicado tendo em vista as suas especificidades, sendo assegurado aos seus membros que possam entender e fazer-se entender nas suas atuações políticas, jurídicas e administrativas.

Uma vez que oriundos de convenções internacionais das quais o Brasil é signatário, esses direitos são, portanto, paradigmas em relação aos quais devem ser mensuradas a adequação e a efetividade das normas que visam à concretização das políticas neles tratadas – tais como a preservação da cultura, dos saberes e das formas de vida de povos e comunidades tradicionais, ideal que em momento algum pode ser dissociado da necessidade de garantir a essas comunidades

o acesso aos seus territórios, visto que há muito tempo foi reconhecido o fato de que para estes indivíduos a ocupação das terras tem valor para além dos vínculos de posse e propriedade que usualmente marcam as relações jurídicas.

De todo modo, é possível apontar, desde já, diferenças entre o tratamento reservado às comunidades tradicionais nos âmbitos do Direito brasileiro e internacional. Isso ocorre porque o primeiro aparenta ter demasiado foco no período pré-abolição e nas consequências que a escravidão teve na formação das comunidades negras rurais – chegando ao ponto de tratá-las como “remanescentes” de um passado distante –, de modo a estabelecer normas com propósito de preservar de um cenário em muito alterado nos mais de cem anos desde a Lei Áurea²⁵. Ademais, as normas brasileiras consideram a existência isolada das comunidades quilombolas, ignorando uma grande diversidade de povos tradicionais distribuídos no território nacional, aos quais não são asseguradas as mesmas prerrogativas básicas.

Por sua vez, os preceitos extraídos de tratados internacionais evidenciam um esforço de aproximar as comunidades quilombolas dos demais tipos de povos e comunidades tradicionais, tais como as populações originárias/indígenas, a fim de permitir uma mais clara correspondência entre os direitos assegurados a cada um desses gêneros, expandindo a esfera de influência das normas e garantindo-lhes maior efetividade. Também se denota desses textos uma compreensão mais moderna e antropológicamente adequada dos quilombolas, que passam a ser percebidos como conjuntos de identidade própria em constante transformação, resultando na criação de instrumentos para a tutela de seu aspecto multicultural através de seus elementos centrais, tais como a autodefinição, a territorialidade e o direito de participação em discussões que tenham impacto em suas vidas.

Assim sendo, ainda que tão evidentes as distinções entre a abordagem das duas fontes supramencionadas, deve-se atentar à compatibilidade de posteriores disposições em relação a ambos os paradigmas. Igualmente, é razoável a compreensão de que as determinações contidas nos documentos de Direito Internacional, por seu caráter supralegal e redação (por vezes) mais generalizada, devem ser utilizadas como diretrizes de interpretação das regras do Direito nacional, de modo a proporcionar a harmonização dos parâmetros.

²⁵ Proposição que resultou em discussões bastante prejudiciais aos direitos das comunidades tradicionais quilombolas, a exemplo da imposição de um marco temporal com referência na data de promulgação da Lei Áurea para a garantia dos direitos territoriais destes conjuntos.

2. PROCEDIMENTOS DE TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

Nos tópicos a seguir, serão abordados os procedimentos criados pelo Estado, seja em âmbito federal ou estadual (no caso, especificamente tratando do Estado do Maranhão) para identificação, demarcação e titulação de territórios de comunidades tradicionais quilombolas.

Busca-se, com isso, elucidar os mecanismos aplicados pelas Autarquias²⁶ Fundiárias de ambos os entes da federação na instrução dos processos administrativos, bem como a forma como esses regimes se adequam às possíveis situações dos imóveis reivindicados pelos quilombolas (se públicos ou privados; se ocupados ou desocupados) para conservação de sua cultura e de seus modos de vida.

Em termos de conceitos preliminares, é necessário apontar que, para os fins considerados dos tópicos a seguir, adotar-se-á o entendimento de política pública/social definido por Jorge Abrahão de Castro (2012, p. 1014) como “um conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação de elementos do mercado”, buscando realizar dois objetivos, que são a *proteção social* e a *promoção social*²⁷, para dar respostas aos direitos sociais (CASTRO, 2012).

Indica-se, igualmente, que serão estudadas as políticas voltadas à regularização fundiária de territórios quilombolas, assim definida como o processo que inclui medidas jurídicas, antropológicas, agrárias, ambientais e sociais com a finalidade de integrar a propriedade garantida pelos textos constitucionais à realidade jurídica das comunidades tradicionais quilombolas.

Dessa forma, entende-se necessário o estudo inicial da metodologia aplicada pela União, através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em sua evolução e nas discussões jurídico-antropológicas que acompanharam o seu desenvolvimento. Isso porque, embora o foco do presente trabalho seja a política maranhense de titulação, o fato de ser aplicada a apenas uma das unidades federativas e ter sido editada muito recentemente (apenas em 2018 e 2020 foram publicadas as Instruções Normativas), é notável a ausência de um maior número de referenciais teóricos que reflitam as realidades dos procedimentos estaduais.

²⁶ Na lição de Pietro (2020, p. 975), conceitua-se autarquia como “o a pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei”.

²⁷ No contexto da obra citada, entende-se proteção social como a instituição de mecanismos de solidariedade aos indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade; por sua vez, a promoção social é conceituada como a resultante da geração de igualdades, oportunidades e resultados para indivíduos e/ou grupos sociais (CASTRO, 2012, p. 1015).

Por outro lado, ainda que novos, os instrumentos normativos estaduais apresentam grande semelhança com o que já fora estabelecido na esfera federal desde os primeiros anos do século XXI, de modo que muito das discussões relativas a trechos legislativos ou regras podem ser transportadas à análise da política maranhense.

Ressalte-se que a intenção, neste momento, é realizar uma descrição das diretrizes normativas construídas no sistema maranhense de titulação de territórios quilombolas, de modo a viabilizar posterior análise de sua adequação e conformidade perante os paradigmas abordados no Capítulo 1.

2.1 O sistema federal de demarcação e titulação de territórios

2.1.1 Os atos normativos inaugurais e o Decreto nº 3.912/2001.

O período entre a promulgação da CF/88 e a edição de um Decreto do Poder Executivo para regulamentar as atividades de reconhecimento e territorialização de comunidades quilombolas foi marcado por muita confusão e discordância sobre os procedimentos ou mesmo sobre quem deveria executá-los, eis que tanto o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) quanto a Fundação Cultural Palmares (FCP) executavam, descoordenadamente, as atividades de titulação, cada um à sua maneira (TRECCANI, 2006).

Dessa forma, o primeiro instrumento para tratar das ferramentas de criação dos territórios quilombolas foi a Portaria nº 25/1995 da FCP, embora os primeiros títulos tenham sido expedidos pelo INCRA, sobretudo a partir de novembro de 1995, com o caso da Comunidade de Boa Vista (Oriximiná/Pará), que formulou pedido no ano anterior e produziu, por si só, as peças técnicas necessárias, posteriormente reconhecidas e utilizadas pela autarquia federal. Relata Treccani (2006) que, mesmo à época, já se reconheciam problemas em relação à competência do INCRA:

Esta titulação pode ser considerada como um marco jurídico relevante, que consubstancia o entendimento institucional da auto-aplicabilidade do art. 68 do ADCT e da atribuição ao INCRA da competência de implementar este artigo. No Parecer de Lopes (1995, p.4), relativo ao Processo INCRA nº 21.411.81/94-94 da comunidade de Boa Vista, se faz referência à manifestação de Antonio Américo Ventura, diretor de recursos Fundiários do INCRA que escreveu: “não é da atual competência e atribuição do INCRA executar aquilo que dispõe o preceito constitucional (art. 68 ADCT)”. Entretanto, reconheceu a seguir: “malgrado isso entendemos, mesmo assim, que ao INCRA competindo, por outro lado, regularizar as ocupações nas áreas da União arrecadadas, pois isso se circunscreve às suas atribuições, cabe-lhe fazer o mesmo no caso de conjuntos que contenham origens étnicas

de qualquer natureza, como, no caso, o da Comunidade Remanescente de Quilombo Boa Vista acima referido". (TRECCANI, 2006, p. 125-126)

A partir desse momento, então, o INCRA passou a expedir títulos em favor de comunidades quilombolas nas terras identificadas como de patrimônio da União, com fundamento também no art. 68 do ADCT, mas principalmente com base nas normas já existentes em âmbito federal para regularização fundiária coletiva. *Dados do Observatório Terras Quilombolas (2022)*, mantido pela *Comissão Pró-Índio de São Paulo* dão conta de que, entre os anos de 1995 e 2000, 6 (seis) títulos teriam sido emitidos pelo INCRA em terras quilombolas. Todos estes casos foram facilitados pela inexistência de domínio privado sobre as terras reivindicadas, o que possibilitou que fosse efetuada a regularização nos moldes já previstos às terras públicas federais.

Em que pese a existência prévia de ato normativo para tratar do tema, no mesmo período apenas 3 (três) territórios quilombolas foram titulados pela FCP, todos a partir de 1999, com base em dispositivo inserido na Lei nº 7.668/1988, criadora da discutida Fundação, pela Medida Provisória nº 2.216-27, de 2001, quando passou a estabelecer:

Art. 2º A Fundação Cultural Palmares - FCP poderá atuar, em todo o território nacional, diretamente ou mediante convênios ou contrato com Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, cabendo-lhe: [...]

III - realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares - FCP é também parte legítima para promover o registro dos títulos de propriedade nos respectivos cartórios imobiliários. (BRASIL, 1988) (grifou-se)

Esse modelo de territorialização pela FCP sofreu grande resistência dos movimentos e dos parlamentares, eis que não contemplava as contribuições discutidas nos Encontros das comunidades de quilombos, ao mesmo tempo em que ignorava a existência de duas propostas de regulamentação do art. 68 que, à época, tramitavam no Congresso Nacional (TRECCANI, 2006).

Posteriormente, como modo de alinhar a atuação da União em atividades de regularização de terras quilombolas, o Poder Executivo Federal editou o primeiro Decreto para a identificação dos remanescentes de comunidades de quilombos e para a definição, demarcação e titulação das áreas por eles ocupadas: o Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001. Esse instrumento, hoje revogado por normativo mais recente, trazia importante definições e elucidações quanto à forma como se dariam os procedimentos de regularização fundiária dos territórios.

Em seu art. 1º, o referido Decreto estabelecia a competência da Fundação Cultural Palmares - FCP para iniciar, dar seguimento e concluir o processo administrativo de identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, atribuindo-lhe a responsabilidade também nas fases de reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação dos seus territórios -- responsabilidades hoje não constantes no rol de atividades da FCP.

O maior destaque, contudo, está presente no parágrafo único do art. 1º, onde lê-se que "Para efeito do disposto no caput, somente pode ser reconhecida a propriedade sobre terras que: I - eram ocupadas por quilombos em 1888; e II - estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988" (BRASIL, 2001).

Trata-se de trecho considerado inconstitucional por parte da doutrina, que aponta inconsistências e erros técnicos em sua redação, a exemplo da obra de Deborah Duprat (2007b), que afirma, a esse respeito:

Registre-se, de início, que o inciso i contém, certamente, um erro material, ao referir-se ao ano de 1988 como data de ocupação de terras por quilombos, se como tal se pretende ter em conta a definição legal que remonta a 1740, por se tratar de situação que não mais se revela, quer no plano dos fatos, quer no plano do direito. Prosseguindo na análise da inconstitucionalidade do dispositivo invocado, decorre ela de restrição não autorizada constitucionalmente, já que o art. 68 expressamente não a revela, ou tampouco permite, hermeneuticamente, a sua inferência. (DUPRAT, 2007b, p. 31-32)

Nessa toada, além de apontar o equívoco na definição do momento em que estariam ativos os quilombos em sua atividade de resistência à escravidão -- indicando ocasião em que já formalmente abolida a servidão forçada do ordenamento jurídico brasileiro --, o Decreto 3.912 impõe limitação excessiva e desarrazoada do texto do art. 68 do ADCT, pois não logicamente decorrente de sua redação, eis que ausente qualquer tipo de previsão de marco temporal quanto à antiguidade do agrupamento ou de imperativo de coincidência entre as ocupações originária e atual.

Também deve afastar-se alegação de que o ato administrativo em discussão explicitaria um limite imanente (ou seja, natural e inseparável da disposição presente no texto), pois estes decorrem apenas dos direitos e princípios constitucionais insculpidos na ordem constitucional brasileira, condição não atendida pela exigência genérica e infralegal de um marco temporal que conflitua com os próprios valores dos direitos culturais previstos na CF/88 (DUPRAT, 2007b). Além disso, o art. 1º do Decreto 3.912 não se harmoniza com o sistema da CF/88, em vista ao fato de que o constituinte se manifestou expressamente todas as vezes em que prescreveu algum limite ao direito de propriedade, a exemplo dos artigos 183 e 191.

Ademais, argumento pela inadequação do marco temporal previsto no Decreto em discussão pode ser formulado por sua incompatibilidade com a seção da Constituição referente aos direitos culturais. No art. 215, a CF/88 estabeleceu ao Estado a obrigação de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, inclusive com a proteção das manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos “participantes do processo civilizatório nacional”²⁸.

Por esse motivo, o art. 216, § 5º, dispõe o tombamento dos documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, reconhecendo a participação desses conjuntos na formação da identidade cultural brasileira. Esse trecho, além de não necessitar de qualquer limite temporal para a sua aplicação, não se coaduna com a ideia de que a relevância cultural dos territórios para as comunidades quilombolas não mereceria tutela caso as terras estivessem inocupadas em 1988.

Nesse sentido, reconhecido o caráter pluriétnico e multicultural da Constituição Federal de 1988, deve-se concluir que a importância dos territórios para a conservação da identidade cultural das comunidades quilombolas insere-se entre os direitos fundamentais desses conjuntos, por lhes disponibilizar a capacidade de transmissão de suas tradições e a liberdade para a definição dos rumos de suas próprias vidas. Negar essas possibilidades seria impor demasiada restrição especificamente a esses grupos, em ato que infringiria o direito à igualdade.

Acrescenta-se a isso a noção de indisponibilidade dos direitos fundamentais tanto por seus próprios titulares quanto por terceiros, conforme exposto na obra de Deborah Duprat (2007b):

Nota característica dos direitos fundamentais é a sua indisponibilidade. Como ensina Luigi Ferrajoli, esta indisponibilidade há de ser entendida em sua dupla face: indisponibilidade ativa, que não permite aos seus titulares a sua alienação, e a indisponibilidade passiva, no sentido de não serem expropriados ou limitados por outros sujeitos, começando pelo Estado. Neste sentido, nenhuma maioria, sequer por unanimidade, pode legitimamente decidir sobre a violação de um direito de uma minoria naquilo que diz respeito à sua própria identidade. Mais uma vez valendo-nos da lição de Ferrajoli, à vista do princípio da igualdade que se realiza com respeito à diferença, nenhuma maioria pode decidir em matéria de direitos por conta dos demais, tanto mais quando a minoria tem interesses ligados à sua diferença. (DUPRAT, 2007b, p. 35)

Dessa forma, a fundamentalidade dos direitos territoriais resultaria em sua indisponibilidade (seja pelos sujeitos ou pelo próprio Estado) e em sua autoexecutoriedade, tornando-se plenamente realizáveis a partir da promulgação da Constituição. Conseqüentemente,

²⁸ Expressão empregada no art. 215, § 1º, da CF/88.

não são admitidas reduções ou mitigações desse direito em qualquer plano, especialmente por decorrência de ato administrativo infralegal, como se pretendeu no art. 1º do Decreto nº 3.912/2001.

Outrossim, o teor do artigo prejudicava os direitos de comunidades quilombolas por exigir que permanecessem nas mesmas terras desde a sua formação até o ano de 1988. Trata-se de dispositivo que, reproduzindo conceitos comuns durante a era escravagista, ignora a mutabilidade constante da identidade quilombola ao impor uma noção de preservação cultural que engessa suas tradições e impede as transformações que naturalmente sofreriam com o tempo. Afeta também a dignidade humana desses grupos, ao ignorar os aspectos culturais de resistência e opressão que caracterizam sua formação, como descreve Marcelo Beckhausen (2007):

Note-se que as pressões sofridas por estas Comunidades, na construção de sua resistência e de sua identidade, interfaces diretas da territorialidade, acarretaram a perda de suas terras, a expulsão, a venda irregular, etc. Não se pode, na compreensão constitucional, desconsiderar tal fato. Ora, este fenômeno (expulsão, exclusão) afeta diretamente a dignidade das pessoas a quem se dirige a norma. Afeta a dignidade da pessoa humana, garantia constitucional, que não admite tergiversações. No momento em que estas pessoas foram atingidas em sua dignidade, através de um processo espoliativo, de exclusão, não poderia a norma expressa no artigo 68 dar guarida a isto. (BECKHAUSEN, 2007, p. 22-23)

Por essa razão, seria necessário que uma política de direitos culturais de comunidades tradicionais se fundamente não apenas na ideia de preservação, mas, importando conceitos rotineiramente utilizados em discussões ambientais, tenha por base a noção de conservação dessas culturas. Autores como Pereira e Diegues (2010), diferenciam a noção de "preservação", que irradiou dos países do norte para influenciar as políticas ambientais a partir do século XX alinhada a uma noção de natureza como "vida selvagem, intocada", de uma ideia de "conservação", que busca conjugar as atividades humanas à proteção da natureza, reconhecendo a inerente mutabilidade desses meios pelo decurso do tempo e as inevitáveis interações com outros elementos, alterando seus modos de vida (PEREIRA; DIEGUES, 2010).

Da mesma maneira, é imperativo que as políticas públicas responsáveis por concretizar direitos de comunidades tradicionais tenham em vista a conservação (e não apenas preservação) de suas culturas, sob o risco de lhes compelir a um permanente estado de paralisação, impedidos de desenvolver e transformar suas identidades por receio de abandonar um ideal estático do que seria a cultura tradicional, em atentado aos seus direitos de liberdade e de autodefinição de sua própria identidade. A esse respeito, destacamos novamente o ponto de vista de Duprat (2007b):

Ademais, como antes assinalado, a nota característica dos direitos fundamentais é a indisponibilidade. Nesta perspectiva, não se autoriza que, hermeneuticamente, se conclua que um direito fundamental apenas tenha condições de se realizar com o sacrifício absoluto do outro, pois, se assim o fosse, um deles perderia o traço da indisponibilidade. Neste passo, o que o decreto postula, de forma inconstitucional, certamente, é que o direito assegurado no artigo 68 do adct só se torne possível mediante o aniquilamento do direito de liberdade, do direito de ir e vir, do direito de eleger, constantemente, o local de permanência. (DUPRAT, 2007b, p. 37)

Nesse contexto, o marco temporal para aplicação dos direitos territoriais implicaria impactos negativos no desenvolvimento identitário das comunidades quilombolas ao mesmo tempo em que apresentaria viés etnocentrista, ao tirar destas a capacidade de livremente definir os rumos de sua existência, através da (desarrazoada) estipulação de um prazo de imobilidade sem sequer ouvi-las. Seria, por esse motivo, a expressão de uma política que atenta aos ideais de multiculturalidade expressos na CF/88.

Outro aspecto em que a aplicação de marcos temporais resultaria em política discriminatória aos quilombolas reside na desproporção dos prazos mencionados no art. 1^a do Decreto nº 3.912/2001, cuja soma significaria a necessidade de que as comunidades permanecessem imóveis, ocupando o mesmo espaço, por pelo menos 100 anos (de 1888 a 1988). Trata-se de prazo muito superior ao tempo máximo previsto na legislação civil (aplicável, portanto, a todos os cidadãos) para a aquisição via usucapião²⁹, estipulada em 20 anos.

A exigência, contida no Decreto, é menos benéfica para as Comunidades do que as exigências contidas em uma norma criada no início do século passado. Em conclusão: tal requisito não é razoável, violando, totalmente, os princípios constitucionais vigentes. Além disso, a coleta de provas vai se tornar extremamente difícil, para não dizer impossível. Produzir um conjunto probatório utilizando material com mais de um século de existência é tarefa hercúlea. Os experts teriam imensas dificuldades para conseguir demonstrar uma ocupação ocorrida nesta época. Não é, portanto, razoável estabelecer este período. (BECKHAUSEN, 2007, p. 25)

Dessa maneira, a preservação de prazo claramente desproporcional significaria uma subversão dos valores previstos na Constituição Federal, sobretudo ao atentar contra o princípio da proporcionalidade/razoabilidade ao adotar injustificadamente exigência tão severa, que não aparenta ter como objetivo o atendimento das diretrizes constitucionais, e, por esse motivo, é inadequada à ordem jurídica brasileira (BECKHAUSEN, 2007).

No presente caso, em relação ao inciso i, nota-se que a Administração torna mais difícil o reconhecimento referido pela Constituição. E a finalidade desta norma só pode ser, dando

²⁹ Na lição de Caio Mário da Silva Pereira (2017, n.p), “usucapião é a aquisição da propriedade ou outro direito real pelo decurso do tempo estabelecido e com a observância dos requisitos instituídos em lei”.

integral cumprimento a norma constitucional, proporcionar o correto e justo reconhecimento dos remanescentes das comunidades de quilombos. Se a finalidade é esta então o procedimento utilizado pelo Poder Público para levá-lo a cabo não é adequado. Por conseguinte, o meio utilizado, estabelecer uma data precisa para o reconhecimento, não se mostra adequado para o fim pretendido. Pelo contrário, desvirtua completamente os desideratos das políticas públicas voltadas para estes grupos, ao restringir direitos fundamentais dos beneficiários da atividade estatal. (BECKHAUSEN, 2007, p. 28-29)

Acrescente-se que os mesmos argumentos anteriormente expostos poderiam ser utilizados para apontar a inadequação do trecho normativo em discussão com o conteúdo de tratados internacionais que envolve a tutela de povos e comunidades tradicionais -- embora, à época da edição do Decreto, em 2001, ainda existissem poucos instrumentos criados para este propósito -- tais como o art. 21 da Convenção Americana de Direitos Humanos, que estabelece meios de proteção do direito à propriedade, que, por esse motivo, não poderia sofrer desproporcionais limitações por atos infralegais, como no caso do Decreto nº 3.912.

Ultrapassadas as considerações sobre o conteúdo e a inconstitucionalidade do art. 1º, deve-se tecer considerações acerca de outros trechos controversos do Decreto nº 3.912. Em seguida ao trecho discutido, art. 2º, caput, estabelece que "O processo administrativo para a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário de suas terras será iniciado por requerimento da parte interessada" (BRASIL, 2001).

Ao fazê-lo, o art. 2º apresenta novo desencaminhamento do texto constitucional, que estabelece somente o dever do Estado de emitir títulos aos remanescentes de comunidades dos quilombos, sem a necessidade de apresentação de requerimento para que iniciem as atividades executórias da Administração Pública. Explicita-se, assim, nova inconstitucionalidade do ato normativo em discussão, embora o § 2º preveja a possibilidade, excepcional e dependente de manifestação do Ministro de Estado da Cultura, de a FCP iniciar de ofício (ou seja, independentemente de provocação) o processo administrativo respectivo.

Por fim, se destaca vício do Decreto por omissão, ao deixar de estabelecer procedimento de titulação dos territórios quando incidentes em áreas em que estabelecidos títulos de propriedade -- embora o direito de propriedade de eventuais terceiros, em si, tenha sido esvaziado pelo texto constitucional --, situação muito comum e que evidentemente resulta na maior parte dos conflitos fundiários envolvendo comunidades quilombolas. As normas do Decreto nº 3.912 careciam da previsão da forma como ocorreria a desconstituição destes títulos privados, seja por meio de

desapropriação, indenização ou pelo reconhecimento de sua nulidade, de modo a proporcionar meios concretos para execução do mandamento contido no art. 68 do ADCT (DUPRAT, 2007b).

2.1.2 O Decreto nº 4.887/2003 e a solução conciliadora.

A tentativa de superar os defeitos apontados no Decreto de 2001 veio por meio da edição de novo ato normativo pelo Poder Executivo federal, através do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003 e vigente até a data de redação deste trabalho. Trata-se de instrumento regulamentador mais extenso, com 25 artigos -- em contraposição ao antecessor, que continha apenas 8 artigos -- que objetiva regulamentar “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” (BRASIL, 2003).

Buscou-se com a edição do novo Decreto (já em governo de novo mandatário) superar os entraves estabelecidos pelo instrumento anterior e assegurar conquistas para as comunidades, sobretudo através da edificação de um direito étnico já presente nos ordenamentos jurídicos de outros países, mas pioneiro no Brasil (ROCHA, 2005).

Dentre as inovações do ato normativo em comento, destacam-se primeiramente as definições de comunidades remanescentes de quilombos e de territorialidade negra contidas no artigo 2º, ambas fundamentadas numa ótica antropológica e assinaladas para atender à demanda por critérios mais objetivos para a aplicação do mandamento constitucional. Também destacável, nesse trecho, a construção de conceitos superadores das concepções estabelecidas no período escravagista, que definiam os quilombos, com grande carga negativa, como mera aglomeração de escravos rebelados, ignorando seus aspectos culturais próprios e trajetória de resistência.

Art. 2º 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.

§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

§ 3º 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)

Na representação das comunidades quilombolas do art. 2º, inexistem menções a resquícios históricos, marcos de ocupação temporal ou de população homogênea caracterizada por padrões biológicos inafastáveis. Adota-se visão desses conjuntos a partir da consolidação em seu próprio território e no desenvolvimento de seus modos de vida particulares, ainda que os agrupamentos tenham se constituído, inicialmente, como forma de resistência à servidão forçada da população negra.

Além desses aspectos, Maria Rocha (2005) apresenta observação acerca do uso da expressão "comunidades remanescentes dos quilombos", em substituição à redação da CF/88:

Neste contexto, a concretude da norma em seu processo de integração haveria de transcender da realidade vivencial do Estado para guardar conexão com o sentido de conjunto e universalidade expresso na Constituição. A direção interpretativa do artigo 68 impõe a translação semântica da expressão "remanescentes das comunidades dos quilombos" para "comunidades remanescentes dos quilombos", inversão simbólica que os liberta dos marcos conceituais filipinos e manuelinos, contemplando-os com uma norma reparadora pelos danos acumulados. (ROCHA, 2005, p. 98-99)

Parte-se, dessa forma, de uma perspectiva isolacionista – implicada descrição de sujeitos "remanescentes" das comunidades -- a uma designação coletivista, em que as comunidades (conjuntos, grupos) são tratadas como remanescentes dos antigos quilombos. Com isso, tem-se uma designação mais adequada às práticas coletivistas que marcam esses conjuntos, que não se circunscrevem à cultura individualista que marca a sociedade hegemônica.

Outro avanço importante reside na previsão contida no § 1º do art. 2º, pelo qual a autodefinição é utilizada como fundamento central para o reconhecimento da condição quilombola. Enfatiza-se, conseqüentemente, a consciência de identidade para fins de pertencimento, em disposição alinhada aos princípios multiculturais da Constituição Brasileira e aos tratados internacionais (a exemplo da Convenção nº 169 da OIT), que preceituam a primazia da autoatribuição.

Todavia, esse foco no próprio reconhecimento não afasta a necessidade de realização de outros estudos capazes de comprovar a designação para fins de aplicação de políticas públicas. Relata Ana Paula Comin de Carvalho (2016) que era corrente, no Grupo de Trabalho Interministerial instituído para elaboração de minuta do que viria a se tornar o Decreto nº 4.887, o entendimento pela prescindibilidade de laudo técnico pelo novo foco na autodefinição. Todavia, foi atendida a objeção da Associação Brasileira de Antropologia, como forma de instituir adicional amparo aos direitos desses conjuntos.

Nesse processo de debate e formulação, a Associação Brasileira de Antropologia defendia explicitamente a obrigatoriedade dessa peça técnica nos processos de regularização dos territórios quilombolas, alegando a sua utilidade em situações de conflito e processos judiciais. Desse modo, ela não só reconhecia a importância do discurso antropológico nas disputas políticas, como defendia o seu uso na garantia de direitos a segmentos da população historicamente marginalizados. (CARVALHO, 2016, p.136)

Tal previsão mostrou-se acertada quando, em 2005, foi ajuizada pelo então Partido da Frente Liberal (atual Democratas) a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239, que questionava a adequação do Decreto nº 4.887 ao conteúdo da CF/88. Naquela ocasião, o Supremo Tribunal Federal considerou a legitimidade do critério de autoatribuição por tratar-se de dado objetivamente aferível, passível de "controle social de sua pretensão de verdade" (STF, 2018, p. 3567). Não gozaria, portanto, de presunção absoluta de veracidade a mera declaração das comunidades, afastando temores de que seu emprego representaria brecha para irregularidade e oportunismo.

Nesse diapasão, estabelece o Decreto em discussão que a autodefinição das comunidades é inscrita em Cadastro Geral pela Fundação Cultural Palmares, que faz a expedição da certidão respectiva (art. 3º, § 4º). Apenas neste momento tem-se a formação de presunção jurídica de veracidade em favor desses conjuntos, utilizada como fundamento para validação das etapas seguintes dos processos administrativos e obstáculo à concessão de irresponsáveis medidas liminares em favor de terceiros que aleguem ser os reais proprietários dos imóveis (BRAGA, 2005).

Ademais, para o ato normativo analisado a noção de território tradicionalmente ocupado pelos quilombolas não deve remontar a tempos imemoriais, prazos desproporcionais ou mesmo ao conceito de posse contida na legislação civil, remontando à interpretação do art. 231 da CF/88, que trata dos direitos dos indígenas e classifica suas terras como "as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições" (BRASIL, 1988).

Ressalte-se que a proteção constitucional aos povos indígenas e aos quilombolas tem equivalência valorativa em relação aos seus territórios, como forma de tutelar os direitos dos grupos étnicos minoritários na formação da identidade cultural brasileira (CF/88, art. 215, § 1º). Por esse motivo, as terras reconhecidas às comunidades remanescentes de quilombos compreendem não apenas o espaço necessário à sua manutenção física, mas também àquelas necessárias à reprodução de seus costumes e tradições (ROCHA, 2005).

Outra inovação trazida pelo Decreto nº 4.887, em seu art. 3º, foi a inclusão do INCRA nos procedimentos de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação, dada a sua notável experiência no tratamento de questões fundiárias (trata-se da autarquia federal responsável pela criação de assentamentos e concessões de terras). Não obstante, em razão da peculiaridade da metodologia referente à territorialização de comunidades tradicionais quilombolas, o ato do executivo prevê a competência da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e da Fundação Cultural Palmares para acompanhar e assistir o INCRA em suas atividades (arts. 4º e 5º).

Resultado disso foi considerável avanço na operacionalização da regra do art. 68 do ADCT, ao incumbir órgão público já dotado de estrutura, pessoal e equipamento para execução dos programas -- ainda que fosse necessária adaptação para comportar a necessidade de realização de estudos antropológicos, dificuldade que até o presente afigura gargalo nos processos administrativos.

Por sua vez, o § 3º prevê a possibilidade de ser autuado o processo administrativo por requerimento de qualquer interessado ou de ofício pelo INCRA, suprimindo falha encontrada no Decreto nº 3.912, que distribuía a obrigação de iniciativa às próprias comunidades. Nesse sentido, também como mecanismo de participação desses conjuntos, o art. 6º assegura às comunidades a participação em todas as fases do procedimento, diretamente ou por meio de representantes por eles indicados.

Destaque-se que a inexistência de artigo dedicado à regulamentação do relatório técnico a ser produzido pelo INCRA não implica dispensa de sua obrigatoriedade, eis que os arts. 7º e 8º abordam justamente os meios de publicização de seu conteúdo a particulares e órgãos públicos (através da publicação de edital e de remessa do documento, respectivamente), de modo a conferir maior transparência e dar oportunidade às manifestações de eventuais afetados pelos atos de titulação nos 90 (noventa) dias seguintes (art. 9º).

Em relação a eventuais sobreposições dos territórios quilombolas com terrenos de marinha, unidades de conservação, territórios indígenas ou áreas de fronteira (arts. 10 e 11), gerando aparentes conflitos de interesses e direitos, o Decreto nº 4.887 estipula que, ouvidas as instituições responsáveis por sua salvaguarda, será viabilizada a conciliação como forma de harmonização dos dispositivos e delineação de soluções jurídicas cabíveis. Na interpretação de Maria Rocha (2005, p. 101-102), "a inserção de tais previsões sobreleva os princípios da razoabilidade e da

proporcionalidade, porque atendem o meio ambiente, o patrimônio, a segurança e a soberania da Nação, sem olvidar as populações pré-colombianas".

Ressalta-se que, existindo conflito princípio lógico entre direitos previstos na CF/88 -- neste caso, entre os direitos culturais das comunidades remanescentes de quilombos e o direito à proteção do meio ambiente --, deve-se utilizar a ponderação para encontrar a alternativa mais adequada à solução do caso. Por essa razão, teóricos como Antônio Carlos Diegues (2000), abordam a importância de povos indígenas e quilombolas na tutela da natureza, em ideia denominada *Etnoconservação*:

[Trata-se de alternativa] baseada, entre outros pontos, na importância das comunidades tradicionais indígenas e não indígenas na conservação das matas e outros ecossistemas presentes nos territórios em que habitam. A valorização do conhecimento e das práticas de manejo dessas populações deveria constituir uma das pilstras de um novo conservacionismo nos países do Sul. Para tanto, deve ser criada uma nova aliança entre os cientistas e os construtores e portadores do conhecimento local, partindo de que os dois conhecimentos – o científico e o local – são igualmente importantes". (DIEGUES, 2000, p. 42)

Noutro giro, o art. 13 do Decreto em comento se relaciona aos casos em que identificadas propriedades privadas não eivadas de nulidades (eis que tal verificação de validade é feita em etapa anterior do procedimento) em áreas de território quilombola. Para esses casos, o instrumento normativo estabelece a tomada de providências com o propósito de efetuar desapropriação -- especificamente na modalidade desapropriação por interesse social -- inclusive assumindo a posse, ao adentrar no imóvel a partir das publicações editalícias previstas no art. 7º.

Art. 13. Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber.

§ 1º Para os fins deste Decreto, o INCRA estará autorizado a ingressar no imóvel de propriedade particular, operando as publicações editalícias do art. 7º efeitos de comunicação prévia.

§ 2º O INCRA regulamentará as hipóteses suscetíveis de desapropriação, com obrigatória disposição de prévio estudo sobre a autenticidade e legitimidade do título de propriedade, mediante levantamento da cadeia dominial do imóvel até a sua origem.

Art. 14. Verificada a presença de ocupantes nas terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, o INCRA acionará os dispositivos administrativos e legais para o reassentamento das famílias de agricultores pertencentes à clientela da reforma agrária ou a indenização das benfeitorias de boa-fé, quando couber. (BRASIL, 2003)

Tem-se, assim, soluções normativas para os três possíveis cenários em relação às terras ocupadas pelas comunidades tradicionais quilombolas: a) se públicas e desafetadas³⁰, é feita a titulação diretamente em favor dos remanescentes de quilombos (art. 9º, parágrafo único); b) se públicas e afetadas, é buscada conciliação entre os interesses, para que se garanta a propriedade dos quilombolas (art. 11 e 12); c) se particulares³¹, é efetuada a desapropriação por interesse público (art. 13).

Ressalte-se que o Decreto nº 4.887/2003 aparenta ter tomado decisão conciliadora, ante a existência de posicionamentos doutrinários (a exemplo da interpretação de Daniel Sarmiento, anteriormente exposta neste trabalho) pelos quais a redação da CF/88 implicaria automática desapropriação dos territórios quilombolas em favor das respectivas comunidades, cabendo ao Estado tão somente o reconhecimento desse fato e o seu traslado ao respectivo registro de imóveis, com eventual indenização das propriedades particulares. O que se tem aqui é a manutenção de tais propriedades, que apenas são desconstituídas a partir de ato do poder executivo, que então pode transmitir esses imóveis às comunidades beneficiadas.

À evidência, tratam-se de espaços territoriais especialíssimos, revestidos de significado cultural e histórico, que não se confundem com o patrimônio aferido economicamente. Não obstante, corporificam como fonte primária de normatividade os direitos e garantias fundamentais insculpidos no artigo 5º, nomeadamente o inciso XXII, da Lei Magna, que garante o direito de propriedade. Assim, a aplicabilidade dos preceitos máximos evoca a positividade, e não a neutralização, da eficácia de seus valores referenciais, pelo que, mister o pagamento de indenização, obedecidos os critérios fixados pela lei. (ROCHA, 2005, p. 102)

Disposição semelhante é aplicada aos posseiros de boa-fé (art. 14) a quem o referido Decreto garante o uso dos dispositivos administrativos e legais para o reassentamento das famílias ou indenização das benfeitorias, quando verificadas as necessárias condições nos respectivos casos concretos.

Por fim, merecem destaque somente as regras relativas à defesa dos interesses das comunidades durante e após o processo de titulação (art. 15 e 16) – feitas pelo INCRA, FCP e Defensoria Pública Estadual (DPE) – bem como a previsão de que o título constituído em favor

³⁰ Na lição de autoras como Maria Silvia Zanella di Pietro (2020), entende-se a afetação como a destinação de um bem a uma utilização pública específica. A título de exemplo, pode-se caracterizar um imóvel público desocupado como desafetado, mas, se destinado à construção de uma praça ou à passagem de uma via, este terá recebido afetação.

³¹ Cabe aqui a ressalva de que este procedimento se aplica tão somente às terras particulares cujos registros não estejam eivados de nulidade, eis que, caso contrário, a invalidação destes títulos resultaria na desconstituição da relação entre o bem e seu proprietário, caracterizando-a como terra devoluta, que, por força da CF/88, pertence à Administração Pública, através dos Estados.

dos quilombos será *coletivo e pró-indiviso* às comunidades, com obrigatória inserção de cláusula de *inalienabilidade, imprescritibilidade* e de *impenhorabilidade* (art. 17). Tratam-se de disposições que ecoam as normas constituídas em favor de comunidades indígenas, outros povos cuja identidade é constitucionalmente tutelada, e têm por objetivo impedir a ocorrência de medidas que removam os quilombos de seus territórios, prejudicando o exercício de seus modos de vida tradicionais.

2.2 A política maranhense de titulação de territórios de quilombos

2.2.1 O período pós Constituição Estadual e a imprecisa Lei Estadual nº 9.169/2010

Ao descrever os principais marcos históricos atravessados pelas comunidades negras rurais maranhenses até a primeira década do século XXI, Adelmir Fiabani (2009) destaca quatro fases que destacariam as maiores transformações vivenciadas pelas comunidades maranhenses. As duas primeiras dizem respeito à primeira identificação das comunidades negras/quilombolas pela historiadora Raimunda Araújo, que já na década de 1970 proporcionou visão inicial sobre as carências, demandas e dos conflitos que marcavam a experiência desses agrupamentos. Em seguida, o autor destaca a ocorrência do primeiro Encontro Estadual das Comunidades Negras, no ano de 1986, evento que representou primeiro esforço para compartilhamento das vivências e organização coletiva das comunidades para reivindicação de melhorias às suas condições de vida.

A trajetória do movimento das comunidades rurais negras do Maranhão pode ser dividida em quatro fases: a primeira fase iniciou na década de 1970, quando militante do movimento negro, historiadora e líder comunitária, Mundinha Araújo visitou as comunidades e identificou conflitos agrários envolvendo os moradores dos povoados. A segunda fase começou a partir do Encontro Estadual das Comunidades Negras, realizado em 1986. Este momento foi decisivo na trajetória do movimento, pois estreitou os laços entre as comunidades e proporcionou ações mais organizadas, em nível estadual. As lideranças compartilharam experiências vividas nas bases. (FIABANI, 2009, n.p.)

Destaca-se, dentre as principais consequências dessa articulação dos povos e comunidades tradicionais, a institucionalização do direito territorial das comunidades quilombolas no art. 229 da Constituição do Maranhão, em 1989, atribuindo à Administração Pública estadual a competência de titulação até então associada apenas ao Governo Federal. Tal resultado é relevante para ilustrar a importância da atuação da sociedade civil ao pressionar o Estado para a garantia de direitos

fundamentais, fazendo ouvir as vozes de populações vulnerabilizadas que são muitas vezes silenciadas.

Outro desdobramento ocorrido, a partir do I Encontro das Comunidades Negras Rurais do Maranhão, foi a mobilização que incluiu na Constituição Estadual do Maranhão, em 1989, o artigo 229, que garante, também em âmbito estadual, a titulação das terras às Comunidades Remanescentes de Quilombos do Maranhão. O Projeto Vida de Negro A pressão das comunidades determinou ganhos na esfera administrativa estadual. As primeiras terras tituladas pelos estados surgiram no Pará e no Maranhão. (FIABANI, 2009, n.p.)

As fases seguintes teriam já relação com essa atuação organizada das comunidades, com a criação do Projeto Vida de Negro (PVN), em 1988, num esforço para identificação das comunidades existentes no território maranhense, que posteriormente atuou para a concretização dos direitos territoriais quilombolas garantidos na CF/88; e a primeira titulação de uma comunidade negra rural brasileira em 1992, com a criação da Reserva Extrativista do Quilombo Frechal, que garantiu à população tradicionalmente ocupante das terras o uso dos recursos naturais para manutenção de suas formas de vida.

No dia 20 de maio de 1992, através do Decreto Federal nº. 56, foi criada a Reserva Extrativista do Quilombo de Frechal, localizada no Maranhão.⁴¹ A União identificou as terras da comunidade, inserindo-a na categoria de 'Reserva Extrativista', segundo sua composição natural e estando delimitada no 'cinturão verde' do Maranhão. A área foi cedida em usufruto para um grupo de famílias, antigos ocupantes. Alguns estudiosos, entre eles, Dimas Salustiano da Silva, consideram que essa foi a primeira titulação de terras, em razão do artigo 68 do ADCT. (FIABANI, 2009, n.p.)

Isso ocorre porque, mesmo diante dos obstáculos inerentes à ausência de normas que tratassem de procedimento próprio à regularização de territórios quilombolas, persistiam impulsos das próprias comunidades e de outras organizações da sociedade civil, tais como a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH).

Essa pressão e a atuação destacada da SMDH em temas relacionados à população negra no Maranhão levaram à celebração em 1996, de *Termo de Compromisso de Cooperação Técnica Mútua* entre a mencionada entidade, no âmbito do PVN, e o Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA)³², autarquia estadual responsável pela execução da política fundiária (SHIRAISHI NETO, 2021).

³² Em caracterização simples, é possível descrever o ITERMA como o análogo, em contexto estadual, ao que é o INCRA na esfera federal, ainda que com estrutura e aparato evidentemente menos equipados.

Nesse contexto de omissões, o “Termo de Compromisso de Cooperação Técnica Mútua” foi relevante para o estado, pois, **além de transferir o know-how produzido**, como tipos de estudos e relatórios a serem elaborados, profissionais que deveriam participar de cada fase dos trabalhos, etapas e procedimentos do processo de reconhecimento e titulação, **transferiu também parte da execução do trabalho à SMDH-PVN**. (SHIRAIISHI NETO, 2021, p. 7) (grifou-se)

O resultado dessa parceria foi a conclusão de diversos processos administrativos de titulação formulados sob a égide das mesmas normas aplicáveis a outros tipos de regularização fundiária coletiva, através de instrumentos como a legitimação da posse – a exemplo do que se tinha executado anteriormente no caso da Comunidade Frechal, que foi beneficiada pela constituição de uma Reserva Extrativista.

“Sem” quaisquer dispositivos legais que regulamentassem os procedimentos administrativos para a titulação das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos – sublinha-se que esse direito fundamental independe de regulamentação prévia já que é de aplicação imediata e não mediata –, o governo do estado, em trabalho de cooperação técnica, reconheceu e tituló 5 (cinco) áreas pelo Iterma, e forneceu subsídios técnicos ao Inera para a titulação de outras 3 (três), das 14 (quatorze) comunidades, objeto do “Termo de Compromisso de Cooperação Técnica Mútua”. (SHIRAIISHI NETO, 2021, p. 8)

Pelo exposto, é necessário reconhecer, ainda em discussão preliminar ao estudo dos procedimentos em si, que a simples carência de regulamentação específica não torna impossível a concretização de direitos fundamentais previstos constitucionalmente³³ (como nos casos pré-2010). Pelo contrário, com ou sem arcabouço normativo, o que aparenta influir de maneira mais decisiva na territorialização quilombola parece ser a existência ou não de interesse do Estado em executar os mandamentos da Constituição, dirigindo esforços e recursos para a sua efetivação.

Outrossim, em que pese a importância da sequência de eventos descrita por Fiabani (2009), não se pode considerar que as fases descritas em seu trabalho descrevem integralmente as transformações ocorridas desde então a redação do mencionado trabalho. Por esse motivo, é possível considerar que, a partir da publicação da Lei Estadual nº 9.169, em 16 de abril de 2010, teve início uma nova fase, com a criação das primeiras ferramentas legislativas para a construção de uma política maranhense de territorialização de quilombos.

³³ De certa forma, seria possível até mesmo construir uma linha de raciocínio para descrever como desajuizada a decisão do Poder Executivo de ambos os entes (estadual e federal) de associar a corporificação de direitos culturais através de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento agrário, no que resulta que muitas vezes estas prerrogativas fundamentais estarão sujeitas a interesses e inclinações típicas do mercado.

Novamente, é possível traçar relação entre as inovações promovidas pelo Estado e a atuação dos movimentos sociais, que já em setembro de 2006 -- data do VIII Encontro Estadual de Comunidades Negras Quilombolas, que teve como tema “Território, gênero e Legislação Brasileira” (FIABANI, 2009, n.p.) -- deram início à discussão sobre políticas públicas que seriam formuladas em benefício da população negra rural maranhense. Esse impulsionamento, embora não signifique a inércia do Estado do Maranhão em atividades de titulação, teve relevância num momento em que se buscavam soluções "improvisadas" para atendimento das demandas das comunidades quilombolas, ante a ausência de normas especificamente editadas para tanto.

Pelo exposto, propõe-se a definição de uma *quinta fase* -- se utilizada a terminologia sugerida por Fiabani (2009) -- para marcar a trajetória das comunidades rurais negras no Maranhão a partir de 2010, momento em que o Estado passou a se mobilizar na criação e implementação de políticas públicas visando a concretização do direito territorial inscrito na CF/88 e na CE/89. Necessária a avaliação, nessa fase marcada pela criação de instrumentos jurídico-políticos, da efetividade de tais mecanismos em favor das comunidades tradicionais, bem como da sua compatibilidade com as demais normas que tutelam os direitos dos quilombolas -- sobretudo os tratados internacionais incorporados ao Direito brasileiro.

A sistematização do procedimento estadual maranhense para a titulação de territórios quilombolas, em dispositivo que reproduz as noções básicas do art. 68 do ADCT, por força da redação expressa no art. 229 da Constituição Estadual³⁴ (doravante referida como CE/89), dependeu da promulgação de Lei Estadual³⁵ -- fato que possivelmente contribuiu para o atraso em sua aprovação, eis que apenas com a Lei Estadual nº 9.169, de 16 de abril de 2010, a matéria foi regulada no Maranhão.

Todavia, engana-se aquele que acreditar na incoerência de titulações no período caracterizado pelo “vazio normativo” entre a CE/89 e a Lei Estadual nº 9.169/2010. De acordo com dados levantados por Joaquim Shiraishi Neto (2021), entre os anos de 1997 e 2009 foram reconhecidas as propriedades de 25 (vinte e cinco) comunidades quilombolas, número bastante

³⁴ Art. 229. O Estado reconhecerá e legalizará, na forma da lei, as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

³⁵ Em que pese a existência anterior dos Decretos Estaduais nº 15.848 e 15.849, ambos de 1 de outubro de 1997, que tratavam da regularização fundiária de territórios quilombolas em perspectiva individual, através do apontamento de comunidades específicas que deveriam ser priorizadas nas atividades no ITERMA. Não houve preocupação, naquele momento, em estabelecer um procedimento a ser aplicado a futuros casos (TRECCANI, 2006).

expressivo, se consideradas as alegadas dificuldades em razão da inexistência de amparo legal específico (SHIRAIISHI NETO, 2021).

Em contraposição, não estando presente uma legítima vontade -- ou ausentes as condições que possibilitariam o exercício da pressão popular pelas organizações e movimentos interessados --, persistirá a inércia que encontrará morada em quaisquer argumentos capazes de “justificar” sua inação, tais como a falta de normatização específica.

Por sua vez, a criação de etapa adicional, acrescentando as discussões na Assembleia Legislativa para a aprovação de projeto de lei ao que naturalmente já seriam acalorados debates para definição da atuação do Estado na concretização dos direitos das comunidades tradicionais quilombolas, não teve contrapartida em relevante avanço técnico/legislativo, eis que a Lei Estadual nº 9.169/2010 aborda de forma muito superficial a ferramenta que se pretendia criar.

Dotada de apenas 8 (oito) artigos, a legislação em comento inicia com remissões aos textos do ADCT e da CE/89 (art. 1º), para em seguida (art. 2º) fazer remissão a regras contidas na Lei Estadual nº 5.315/1991 (também referida como Lei de Terras), que prevê a possibilidade de se efetuar regularização fundiária por meio de Legitimação de Posse, Regularização de Ocupação ou Doação, todas estas modalidades detalhadas na supramencionada Lei Estadual.

Os parágrafos do art. 2º, entretanto, afastam parcialmente algumas das restrições previstas na Legitimação de Posse e na Regularização de Ocupação, especificamente em relação aos limites de dimensão do imóvel outorgado e da necessidade de pagamento de taxa equivalente ao valor da terra nua para que se aperfeiçoe a transmissão do imóvel ao patrimônio particular. Nisso resulta que, despidas de seus traços peculiares, ambas as modalidades acabam por se assemelhar sobremaneira à Doação, de modo a tornar redundante a previsão normativa de que poderiam ser utilizados quaisquer das três ferramentas.

Art. 2º O Estado expedirá **títulos de legitimação de posse de terras públicas estaduais aos remanescentes das comunidades de quilombos com a finalidade de regularizar a ocupação ou efetuará a doação de áreas de terras estaduais incidentes sobre os territórios de quilombos**, nos termos dos incisos I, II e III do art. 11, da Lei nº 5.315, de 23 de dezembro de 1991.

§1º A expedição dos títulos de que trata o caput deste artigo se fará **sem ônus, independentemente do tamanho da área medida**, demarcada topograficamente e reconhecida como de ocupação pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, após discriminação, matrícula e registro prévios, em nome do Estado.

§2º A legitimação de posse em favor dos remanescentes das comunidades de quilombos **não se aplica o limite de 50 ha (cinquenta hectares)**, de que trata o art. 12 caput, da Lei nº 5.315, de 23 de dezembro de 1991.

§3º A regularização da ocupação dos territórios dos remanescentes das comunidades de quilombos **se fará de forma coletiva**, em favor da comunidade beneficiada, também, **não**

se aplicando o limite individual de até 200 ha (duzentos hectares), bem como a exigência do pagamento do valor da terra nua, acrescido das despesas de vistoria e taxas administrativas, previstos no art. 13, caput, da Lei nº 5.315, de 23 de dezembro de 1991. (MARANHÃO, 2010) (grifou-se)

Por outro lado, poder-se-ia identificar alguma virtude do legislador nesta matéria, ao encontrar outros meios para titulação de territórios quilombolas, importando conceitos atinentes à regularização fundiária coletiva ao mesmo tempo em que deixa de tão somente aplicar o mecanismo de constituição de doações previsto na legislação estadual em 1991 e que, pela edição da Lei Federal 8.666 em 1993 (que também regula as doações pelo Estado), foi tacitamente revogado.

Prossegue-se, no art. 3º, com a exigência de que sejam criadas associações civis representativas das comunidades quilombolas para que atuem como as beneficiárias formais dos títulos de domínio outorgados pelo Estado, bem como a obrigação de que conste em sua redação uma cláusula de inalienabilidade, em diretriz que se aproxima do ato normativo federal. O mesmo ocorre no art. 4º, ao prever a possibilidade de efetuar desapropriação quando nos territórios quilombolas se encontrarem domínios e posses de boa-fé.

Em conclusão, além dos dispositivos que tratam de mera técnica legislativa (arts. 6º a 8º), destaca-se somente o art. 5º -- nem tanto pela exigência de que fosse editado decreto regulamentando a matéria no prazo de 90 (noventa) dias, mas sim pela necessidade de que, nesse processo, fosse garantida a participação das sociedades de remanescentes dos quilombos legalmente constituídos, mandamento bem integrado à legislação internacional que aborda a matéria (MARANHÃO, 2010).

2.2.2 Decreto Estadual nº 32.433/2016 e os “novos” procedimentos

Assim sendo, apenas a publicação do Decreto Estadual nº 32.433, de 23 de novembro de 2016, foi adentrar em detalhes acerca do procedimento estadual de legitimação de terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos. Anote-se que a ocorrência desta nova etapa ocorreu em prazo muito superior ao previsto na Lei Estadual, o que poderia ser utilizado para demonstrar o desinteresse do Estado do Maranhão para tutelar os direitos culturais das comunidades quilombolas localizadas em sua jurisdição.

O Decreto em comento estabelece, de início (art. 2º), a definição das terras dos remanescentes de quilombos como aquelas “utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural” (MARANHÃO, 2016), o que, adequadamente, reconhece o valor cultural-identitário dos territórios. Também é traçada imediatamente distinção em relação a outros institutos através dos quais são outorgadas terras a indivíduos – a exemplo da usucapião ou dos instrumentos de regularização fundiária previstos na Lei de Terras – que focam exclusivamente no exercício da posse contínua sobre o imóvel.

Essa posição é reforçada no artigo seguinte, que acrescenta a necessidade de levar em consideração critérios de territorialidade sugeridos pelos remanescentes das comunidades dos quilombos³⁶, chegando ao ponto de facultar-lhes a apresentação de peças técnicas que integrarão o processo administrativo – sem instituir que tais documentos serão objeto de posterior exame por parte da autarquia estadual responsável.

Outro destacável ponto positivo nessa primeira parte do ato normativo estadual é a definição de que o procedimento tem início de ofício pelo ITERMA ou a requerimento de qualquer interessado (art. 5º), evitando incorrer no erro previamente cometido pelo Decreto nº 3.912, que impunha desproporcional obrigação às próprias comunidades de formular pedido ao Estado para cumprimento de mandamento já registrado no texto da Constituição.

Por outro lado, o art. 4º cria nova etapa de burocratização, impondo que a “Secretaria de Estado da Agricultura Familiar - SAF regulamentará o procedimento administrativo para a delimitação, a demarcação e a titulação das terras” (MARANHÃO, 2016). Trata-se de esforço formalista que não resulta em vantagens concretas às comunidades que deveria beneficiar, que sofre também por deixar de atribuir diretamente a competência ao ITERMA, optando em fazê-la em favor de Secretaria de Estado que não atua diretamente com procedimentos de regularização fundiária.

Menos problemático que o art. 7º faculta ao ITERMA e à Secretaria de Estado de Igualdade Racial (SEIR) a possibilidade de celebrar convênios com a FCP para garantir os direitos étnicos dos quilombolas. Tal disposição se mostrou de grande valia, eis que apenas em 2021 foi editada a Portaria Conjunta nº 4 SEIR-SEDIHPOP³⁷, que disciplina o procedimento administrativo estadual

³⁶ Determinação que ressoa conceitos de autodeterminação encontrados, dentre outros, na Convenção nº 169 da OIT, já incorporada ao Direito brasileiro no momento de edição do Decreto Estadual.

³⁷ Sigla correspondente à Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular, à qual está vinculada a SEIR.

para identificação e certificação das comunidades dos quilombos, mas que, até o primeiro semestre de 2022, não foi responsável pela certificação de uma comunidade sequer³⁸.

Essa proximidade com as normativas federais recrudesce nos artigos seguintes, em especial o art. 8º, que especifica os dados coletados nos trabalhos de campo de delimitação e levantamento ocupacional e cartorial:

Art. 8º O ITERMA, após concluir os trabalhos de campo de delimitação e levantamento ocupacional e cartorial, publicará edital por duas vezes consecutivas no Diário Oficial do Estado do Maranhão e no Diário Oficial do Município, caso exista, onde se localiza a área sob estudo, contendo as seguintes informações:

I - denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos;

II - circunscrição em que está situado o imóvel;

III - limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas; e

IV - títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação, nos termos da Lei nº 9.169, de 16 de abril de 2010.

§ 1º A publicação do edital será afixada na sede da prefeitura municipal e do sindicato dos trabalhadores rurais onde está situado o imóvel.

§ 2º O ITERMA notificará os ocupantes e os confinantes da área delimitada. (MARANHÃO, 2016)

Tem-se, dessa maneira, reprodução exata (dadas as devidas adaptações, como alterar as atribuições do INCRA ao ITERMA) do texto encontrado no art. 7º do Decreto nº 4.887/2003. Da mesma forma, a abertura de prazo prevista no art. 9º encontra reflexo na legislação estadual, embora o Decreto Estadual preveja prazo mais dilatado para apresentação de manifestações de interesse ou impugnações (45 dias, em contraste com os 30 dias do Decreto Federal).

Em resumo, podem ser apontadas correspondências de todos os demais artigos do Decreto Estadual nº 32.433/2016 com o instrumento federal análogo, como exposto no quadro a seguir:

Quadro 1: Demais similaridades entre o procedimento estadual e federal.

REGRA	ART. NO DEC. EST. 32.433/16	ART. NO DEC. 4.887/03
Garantia de defesa dos interesses das comunidades pela autarquia fundiária;	Art. 12;	Art. 15;

³⁸ Informação obtida através de consulta ao Cadastro Estadual de Comunidades Tradicionais (CECT), mantido pela SEDIHPOP e disponível para consulta pública, por determinação de decisão proferida nos autos do Processo Judicial nº 0856157-69.2021.8.10.0001.

Disposição de que o título outorgado terá características de coletivo, pro indiviso e inalienável;	Art. 13;	Art. 17;
Necessidade de representação das comunidades por associações civis;	Art. 13, parágrafo único;	Art. 17, parágrafo único;
Prioridade dos remanescentes dos quilombos para fins de política agrícola e agrária;	Art. 14;	Art. 20;
Aplicação das regras aos novos processos e aos que já se encontram em andamento;	Art. 15;	Art. 21;
Afastamento de quaisquer ônus à comunidade como resultado do processo de titulação;	Art. 16;	Art. 22.

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Noutro giro, merece destaque o art. 10, que dispõe sobre a necessidade de encaminhar ao INCRA os processos administrativos quando detectado que os territórios incidem em terras de propriedade da União. Tal diretriz apresenta relevante problemática, pois cria o entendimento de que a atividade de titulação pelo Estado do Maranhão é apenas residual, ou seja, aplicável nos casos em que não verificada a existência de domínio da União.

Assim sendo, ignora a existência de ferramentas normativas simplificadas para doação de bens entre os entes ou para a celebração de acordo de cooperação entre as autarquias fundiárias estadual e federal (art. 11), no que resulta que poderia ser menos moroso dar continuidade aos procedimentos em âmbito estadual enquanto se requer apenas a transmissão do imóvel ao patrimônio do Estado, de modo a viabilizar a regularização em favor da comunidade.

Não obstante, é possível destacar uma clamorosa ausência no Decreto em comento: inexistente qualquer estruturação de procedimento de desapropriação. Basicamente, o ato normativo estadual prevê diretivas caso as terras em que incide o território sejam de propriedade do Estado/devolutas (art. 9º, parágrafo único) ou quando for detectado domínio de outros entes da federação (art. 10 e

11), todavia, permanece silente quanto às orientações caso existam impugnações de particulares que se afirmem donos dos imóveis.

A mencionada ausência causa especial estranheza se considerado que a Lei Estadual nº 9.169/2010, regulamentada pelo Decreto, estabelece a necessidade de pagamento de indenização se houver “domínios, posses e benefícios de boa-fé incidentes sobre as áreas definidas como áreas remanescentes de quilombos” (MARANHÃO, 2010), o que significa que a normativa posterior acabou por dificultar a aplicação da regra preexistente, criando um manifesto vazio normativo em nível infralegal.

2.2.3 A Instrução Normativa nº 01/2020

Com o propósito de melhor elucidar os procedimentos utilizados em âmbito estadual e suprir lacunas detectadas nos atos regulatórios anteriores, foi editada pela Secretaria de Estado da Agricultura Familiar, em 16 de março de 2020, a *Instrução Normativa nº 01/2020 (IN 01/20)*, que também disciplina o procedimento para reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas.

Trata-se de marco normativo que se fundamenta, além dos demais dispositivos de direito interno já abordados – ADCT, CE/89, Leis e Decretos – em tratado internacional de direitos humanos, fazendo referência explícita no seu art. 3º à Convenção nº 169 da OIT, num importante passo para a identificação das garantias que devem ser observadas às comunidades tradicionais quilombolas na atuação do Estado (MARANHÃO, 2020).

Em relação às definições de comunidades quilombolas e territórios, a IN 01/20 repete os termos das normativas federais, estabelecendo a competência do ITERMA, através da Comissão de Territórios Tradicionais (CTT), repartição interna da autarquia com responsabilidade de conduzir os processos administrativos e produzir os documentos necessários à sua instrução, além de medidas de organização interna com pouco impacto prático nos procedimentos.

Por outro lado, a seção que trata da certificação das comunidades apresenta algumas alterações que merecem destaque, como no art. 7º abaixo destacado:

Art. 7º. A identificação dos territórios ocupados por comunidades quilombolas será atestada mediante autodefinição da comunidade.

§ 1º. Esta autodefinição poderá ser atestada por meio de certidão emitida por Órgãos ou Setores de Secretarias Municipais ou pela Secretaria de Estado de Igualdade Racial, além da certificação da Fundação Cultural Palmares (FCP). Em todos os casos, a certificação

poderá ser juntada até o fim do processo de titulação dos territórios, não sendo condicionante para a abertura do procedimento administrativo. (MARANHÃO, 2020)

Dessa maneira, tem-se, além de uma valorização da autodefinição dos quilombolas como aspecto central de sua identificação (em consonância com a Convenção nº 169 da OIT), a possibilidade de que essa certificação ocorra por entes diversos da União, como por municípios ou pelo próprio Estado do Maranhão, através da Secretaria de Estado da Igualdade Racial. Tal previsão objetiva evitar um dos pontos de estrangulamento que atrasam os processos de titulação – a certificação pela FCP – tornando o procedimento menos dependente da vontade política ou da articulação de recursos e prioridades do governo federal³⁹. Mesmo efeito tem a possibilidade de juntada da certidão em qualquer momento do processo.

A esse respeito, importa mencionar que o Estado do Maranhão publicou, em 17 de agosto de 2021, a Portaria Conjunta nº 05 SEIR-SEDIHPOP, que institui o *Cadastro Geral de identificação e mapeamento das Comunidades de Matriz Africana e de Terreiros*, de modo a facilitar a aplicação de políticas públicas tais como a regularização fundiária de seus territórios (MARANHÃO, 2021c).

Prosseguindo na redação da IN 01/20, os artigos 10 a 12 estabelecem os procedimentos de demarcação, identificação e reconhecimento dos territórios, que tem início com a mobilização da comunidade para tratar da metodologia a ser aplicada pela CTT, obtendo indicações dos próprios moradores para estabelecer os limites da área a ser titulada, realizando desde logo o devido georreferenciamento, para que constem as coordenadas no processo e sejam anexadas aos pedidos de certidões no cartório de registro de imóveis.

Com isso, tem início a produção do *Diagnóstico de Identificação e Reconhecimento do Território Quilombola (DIRTQ)*, instrumento análogo, em nível estadual, ao que seria o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) no âmbito federal. Estabelece o art. 11:

Art. 12. O Diagnóstico de Identificação e Reconhecimento do Território Quilombola (DIRTQ), **fundamentado em elementos objetivos, conterà informações gerais que versam sobre aspectos sociais, culturais, históricos, ambientais, econômicos, geográficos, fundiários e cartoriais obtidos em campo junto às comunidades e em acervos de instituições públicas e privadas**, abrangerá, necessariamente, além de outras informações consideradas relevantes pela Comissão de Territórios Tradicionais, dados gerais e específicos organizados da seguinte forma: [...] (MARANHÃO, 2020) (grifou-se)

³⁹ Medida de crescente importância, dado o progressivo sucateamento da Fundação Cultural Palmares e demais órgãos federais que atuam na aplicação de políticas públicas em benefício de comunidades tradicionais, sobretudo a partir da gestão iniciada em 2019 (AGÊNCIA SENADO, 2021).

A produção do DIRTQ deve seguir, portanto, os cinco passos antes de sua conclusão: 1) *relatório do levantamento ocupacional*, momento de caracterização sociocultural, histórica, econômica, produtiva, ambiental e geográfica da área quilombola identificada; 2) *relatório do levantamento fundiário*, com maiores especificações sobre a área em processo de regularização, a ocupação efetiva e com produção das respectivas peças técnicas; 3) *relatório do levantamento cartorial*, produzido a partir do levantamento dos registros de posse e propriedades incidentes no espaço do território, acompanhado de devida análise da legitimidade dos registros; 4) *cadastramento das famílias quilombolas*, para fins de conhecimento e aplicação de políticas públicas; 5) *parecer conclusivo* da CTT sobre a possibilidade de regularização da área reivindicada a partir das informações coletadas.

Caso identificada pela Comissão condutora do processo administrativo a impossibilidade de regularização da área pleiteada pela comunidade e, uma vez ouvidos os setores técnicos e a Procuradoria Jurídica, mantido o posicionamento, a IN 01/20 (art. 12, § 3º) estabelece que o processo será arquivado. Alternativamente, se possível aproveitar o procedimento, serão reabertas as discussões sobre os limites territoriais ou serão propostos outros instrumentos de reordenamento agrário, com a devida notificação dos interessados (MARANHÃO, 2020).

Por outro lado, atestada a regularidade processual, é efetuada a elaboração e publicação de edital no Diário Oficial do Estado (e no do município, caso exista), por duas vezes consecutivas, com abertura de prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para manifestação – intervalo consideravelmente inferior à previsão contida na normativa federal, que prevê 90 (noventa) dias para contestações.

Em seguida, na hipótese de constatada a propriedade da União (ou de quaisquer órgãos federais da administração indireta) sobre as terras em processo de titulação, a IN 01/20 prevê que deve ser encaminhado o processo para adoção de medidas em benefício da comunidade quilombola requerente (art. 16). Porém, se as terras estiverem, simultaneamente, em imóveis pertencentes à União e ao Estado do Maranhão, admite-se a celebração de instrumentos de cooperação entre os entes federados, para consecução da sua delimitação, demarcação e titulação.

De outra forma, se incidente o território quilombola em posse ou propriedade pertencente a particulares – e já realizadas as análises cartoriais que atestam a legitimidade dessa posse/propriedade – nasce o dever de pagamento da devida indenização em procedimento de desapropriação (art. 17).

Destaca-se, nesse ponto, que a redação da IN 01/20 foi tímida para tratar especificamente dos procedimentos de avaliação e desapropriação dos bens encontrados na área de territórios quilombolas, criando notável omissão normativa que, em sentido prático, se posiciona como obstáculo à conclusão dos processos administrativos. É o caso, por exemplo, do *Território Quilombola Sesmaria dos Jardins*, em Matinha/MA, cuja desapropriação foi determinada através do Decreto Estadual nº 37.557, de 31 de março de 2022, que há mais de dois meses aguarda a criação de instrumento normativo específico para avaliação e indenização das benfeitorias de terceiros identificadas em seus limites.

Em seguida, relevante também o trecho que trata dos casos em que detectado dentro do território registro imobiliário válido pertencente a quilombola: “Art. 18. Os títulos de domínio em poder de quilombolas, inseridos em áreas objeto de regularização, não serão objeto de aquisição pelo Poder Público, sendo passível serem incorporados à titulação coletiva, por meio de doação à comunidade” (MARANHÃO, 2020).

O uso da expressão “passível de serem incorporados” e o uso do instrumento da doação, cuja efetivação depende da manifestação de vontade do proprietário do bem a ser doado, revelam que estamos diante de uma faculdade dos quilombolas detentores de domínio das terras – um *poder* concedido ao particular, que pode optar por não o fazer, se assim pretender – cujo direito individual seria priorizado em relação às demandas e às prerrogativas conferidas às comunidades.

Trata-se de cenário curioso e regra que eventualmente poderá ser objeto de questionamento judicial. Por um lado, é mantida a relação de indivíduos ou famílias quilombolas com as terras que de algum modo já adquiriram, preservando uma relação de ocupação e uso que já estaria juridicamente regularizada. Entretanto, é possível imaginar que nesses casos, estando o imóvel encravado nas terras tradicionais do território quilombola, mesmo que a comunidade não exerça atualmente a posse direta sobre a área, a exclusão representaria violação do direito fundamental cultural garantido pela CF/88 e CE/89.

Todavia, é possível argumentar que ambas as disposições constitucionais fazem referência somente a “remanescentes das comunidades dos quilombos”, o que poderia significar que se trata de um direito individual reservado aos sujeitos que têm origem em comunidades quilombolas, não necessariamente aplicado a uma coletividade – posição defendida, por exemplo, pelo Ministro Cezar Peluso, no julgamento da ADI 3.239 pelo STF:

Também não creio que os destinatários da norma sejam necessariamente as comunidades. Convenci-me deste último aspecto quando tomei conhecimento de que houve discussão formal no que respeita à redação do dispositivo, entre estas alternativas: se, “Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos (...)”, proposta pelo substitutivo do Deputado Bernardo Cabral, ou, como prevaleceu, “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva (...)”. Dúvida não resta, pois, de que a preterição de um texto e eleição de outro lhe firmaram o sentido de individualidade, não de coletividade. (BRASIL, 2018)

Essa posição, embora não tenha sido sedimentada no Supremo Tribunal Federal uma interpretação que considere a aplicação individual do direito insculpido no art. 68 do ADCT, mostra ser possível a construção de um argumento jurídico que aponte nesse sentido, o que significaria que a manutenção de títulos de propriedade individuais pertencentes a quilombolas, ainda que dentro do território reivindicado pela comunidade, seria a medida mais adequada.

Entendemos que o mais acertado, nesses casos, seria uma análise caso a caso, observando o Diagnóstico de Identificação e Reconhecimento do Território Quilombola para verificar se as terras em propriedade dos quilombolas são reivindicadas pela comunidade como de importância cultural. Caso positivo, deve ser tentada solução conciliadora, respeitando a autonomia das comunidades quilombolas para definir os critérios de uso da terra que melhor contribuam para a conservação dos seus modos de vida.

Por fim, retornando aos termos da IN 01/20, sublinha-se o texto do art. 19:

Art. 19. O Presidente do ITERMA realizará a titulação mediante a outorga de título de reconhecimento de domínio coletivo e pró indiviso as comunidades quilombolas, em nome de sua associação legalmente constituída, sem nenhum ônus financeiro, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade, devidamente registrada no Serviço Registral da Comarca de localização das áreas.

§ 1º. O título possuirá ainda cláusula sobre a competência na autonomia da gestão territorial e ambiental pela outorgada adquirente, assim como o direito a Consulta Livre, Prévia e Informada nos termos da Lei Federal Nº 13.123/2015.

§ 2º. No caso do território quilombola incidir em Área de Proteção Ambiental Estadual (APA) o título conterà cláusula com a legislação referente para observância do uso e conservação dos recursos naturais pela outorgada adquirente.

É estabelecida, dessa forma, a gratuidade da outorga do título de reconhecimento de domínio, que ocorre de forma definitiva e coletiva em favor das comunidades, representadas por associações constituídas como pessoas jurídicas para que constem formalmente como beneficiárias da regularização fundiária. Assim como em âmbito federal, os títulos expedidos em âmbito estadual contam com garantias de impenhorabilidade, imprescritibilidade e inalienabilidade, de modo a

evitar posteriores transmissões que afetem os costumes dos quilombolas, trazendo prejuízo às suas culturas.

2.2.4 Outros instrumentos maranhenses relativos à titulação

Encerrando a parte descritiva das políticas estaduais de regularização fundiária de territórios quilombolas, faz-se necessário abordar dois outros instrumentos relevantes aos procedimentos administrativos: a Portaria nº 238/2017 do ITERMA e o Decreto Estadual nº 36.889/2021.

A mencionada Portaria se refere a ato normativo editado pelo Diretor Presidente do ITERMA para a criação da *Mesa Quilombola para Questões Fundiárias e Agrárias* -- comumente referida apenas como “Mesa Quilombola” --, que tem por objetivo estreitar os laços entre a atividade administrativa do Estado e as próprias comunidades (além de organizações da sociedade civil com atuação no tema), que passam a ter um fórum de debates e proposição de prioridades em matérias relacionadas à territorialização. Conforme o art. 1º da Portaria 238/2017:

Art. 1º - Instituir, no âmbito do Instituto de Colonização e Terras do Maranhão - ITERMA a Mesa Quilombola para Questões Fundiárias e Agrárias, como espaço de diálogo, debate e negociação permanente entre o órgãos estatais integrantes e as organizações da sociedade civil, comunidades remanescentes de quilombos por suas representações e demais parceiros.

§ 1º - **A Mesa quilombola visa estabelecer prioridades na atuação estatal com relação à solução das demandas por regularização de territórios quilombolas, por meio de proposições, articulações e acompanhamento dos processos administrativos de regularização fundiária e questões agrárias dos territórios**, devendo a Mesa reconhecer e valorizar os modos tradicionais de criar, fazer e viver das comunidades, observada a legislação vigente.

§ 2º - A Mesa buscará integrar à regularização fundiária dos territórios as ações dos diversos órgãos estatais e poderá discutir, em caráter suplementar, temáticas transversais à regularização fundiária. (MARANHÃO, 2017) (grifou-se)

Assim, têm participação na Mesa Quilombola as organizações listadas no art. 2º -- representantes de órgãos dos governos federal e estadual, de organizações da sociedade civil atinentes aos povos negros maranhenses e das comissões municipais de articulação quilombola, além de eventuais especialistas convidados ou outros indivíduos que exerçam atividades interessantes às discussões, que ocorrem bimestralmente para estabelecer as prioridades da Autarquia Estadual nas atividades de regularização de territórios quilombolas.

Por sua vez, o Decreto Estadual nº 36.889, de 27 de julho de 2021, não tem por foco os direitos de povos e comunidades tradicionais. Trata-se de norma publicada pelo Estado do

Maranhão para estabelecer diretrizes para a emissão de licenças e autorizações ambientais e para a inscrição de imóveis no Cadastro Ambiental Rural (CAR), mas que traz importante previsão em seu art. 4º:

Art. 4º O Instituto de Colonização e Terras do Maranhão - ITERMA deverá priorizar a análise de processos administrativos que tenham por objeto a regularização de áreas que tenham como interessados comunidades quilombolas e demais comunidades tradicionais, bem como áreas em que há conflito coletivo informado oficialmente pela Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV).

§ 1º Na hipótese do caput, os processos administrativos devem ser concluídos em 90 (noventa) dias.

§ 2º As razões para inobservância do prazo devem ser informadas, caso a caso, ao Gabinete do Governador. (MARANHÃO, 2021a)

Evidencia-se, dessa forma, a criação de um novo critério de prioridade para a atuação do ITERMA, dessa vez relacionado à existência de comunidades quilombolas em áreas de conflitos coletivos acompanhados no âmbito da *Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade* (COECV). A mencionada Comissão foi criada em 2015 (através da Lei Estadual nº 10.246/2015), com o propósito de “mediar os conflitos fundiários no campo e na cidade nos moldes da Convenção 169 da OIT, da Lei Federal nº 8629/1993, dos Decretos Federais nº 4.887/2003 e 6.040/2007 e da Lei Estadual nº 9.169/2010” (MARANHÃO, 2015).

Nesse sentido, o Estado aparentemente reconhece a importância da regularização fundiária como meio de prevenção de conflitos agrários, que rotineiramente se originam na incerteza da posse ou na falta de registro de propriedade – o relatório da COECV em 2021 aponta que 29 (vinte e nove) dos 68 (sessenta e oito) conflitos socioambientais acompanhados pela Comissão até junho de 2021 foram marcados como referentes a comunidades quilombolas, sendo que a maior parte destas ainda não teve concluída a titulação de seu território (MARANHÃO, 2021d).

Todavia, alguns apontamentos devem ser feitos sobre a redação do art. 4º do Decreto Estadual nº 36.889/2021. Primeiramente, se notabiliza o fato de que, ao estabelecer um critério de priorização dos processos administrativos de regularização de áreas em conflito, o Estado parece ter feito confundido as políticas de *prevenção* com as de *repressão* de conflitos.

Explica-se da seguinte forma: em que pese a grande importância da regularização fundiária na prevenção de conflitos agrários, evitando a chegada de novos indivíduos que se afirmem proprietários das terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades e legitimando juridicamente as posses antigas exercidas por esses conjuntos (o que, por exemplo, facilita suas reivindicações

através do judiciário), acreditamos que não se trata da melhor maneira de conter conflitos que já existam⁴⁰.

Isso porque, em situações de repressão, onde os conflitos já existem e as terras já estão em disputa, são verificados mais obstáculos à conclusão dos processos, que passam a ter um maior número de contestações -- pois são áreas onde desde logo se constata a controvérsia quanto à existência de propriedades de terceiros -- e frequentemente se deparam com o ajuizamento de processos judiciais que impedem a outorga dos títulos de domínio às comunidades.

Ainda que se pretenda, nesses casos, fazer a desapropriação dos eventuais domínios preexistentes, trata-se de procedimento mais demorado e custoso do que a regularização em áreas sem conflitos ativos, que seriam prejudicadas pela priorização de áreas onde não é possível a conclusão desembaraçada das titulações -- com efeito, é possível argumentar que, em nome de uma ineficiente *repressão* de conflitos, o Estado procede a um enfraquecimento da política de *prevenção* de conflitos em outras regiões.

Relevante, em relação a esse fato, que o § 1º do art. 4º estabelece o prazo de 90 (noventa) dias para conclusão dos processos de regularização fundiária, tempo manifestamente desproporcional, seja pela complexidade natural dos procedimentos discutidos, ou pelas condições acima descritas, inerentes à existência de conflitos nas áreas reivindicadas pelas comunidades tradicionais. Nesse cenário, o fato de ter sido assinalado prazo irrazoável contribui para o enfraquecimento da política em si, pois leva a um constante estado de descumprimento que dificulta a fiscalização e avaliação das operações do ITERMA.

Tal priorização também é questionável pelo prisma da representatividade, ao enfraquecer os instrumentos de participação popular na definição dos rumos da execução de titulação de territórios, por tirar das comunidades representadas da Mesa Quilombola a capacidade de definir os rumos da atuação estatal. Além disso, existindo, ao mesmo tempo, a priorização discutida pela Mesa Quilombola e a definida pela COECV, chega-se a um estado de indefinição sobre quais as reais premências nas atividades do ITERMA -- natural que, quanto maior o número de preferências, menos efetivo é o regime de priorização.

⁴⁰ Embora não se questione a utilidade da produção de algumas peças do processo administrativo como forma de melhor evidenciar a relação histórica e a posse das terras pelas comunidades.

3. AVALIAÇÃO DO PROCEDIMENTO MARANHENSE DE TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

Neste capítulo, pretende-se realizar um exame dos procedimentos descritos no Capítulo 2 em relação aos paradigmas de Direito brasileiro e oriundos de convenções e tratados internacionais descritos no Capítulo 1, com o propósito de responder à questão: em que medida o modelo de regularização fundiária de territórios de comunidades remanescentes de quilombos definido pelo Estado do Maranhão adequa-se às normas nacionais e internacionais que tutelam os direitos dessas comunidades?

Para tanto, além de investigação em plano teórico/retórico, será efetuada análise concreta de processo administrativo do ITERMA para regularização de território quilombola tramitado em momento posterior à edição da IN 01/20, quando (supostamente) teria sido completamente definida a política estadual, com especial foco ao estudo de caso da Comunidade Sesmaria dos Jardins, em Matinha/MA, para a qual foi publicado o primeiro Decreto Estadual maranhense para desapropriação de terras de quilombos.

3.1 Comentários à política maranhense de territorialização

O Estado do Maranhão, num esforço para concretização dos direitos territoriais assegurados às comunidades tradicionais quilombolas por força de dispositivos constitucionais – seja o art. 68 do ADCT, ou o art. 229 da Constituição do Maranhão – passou a editar, a partir do ano de 2010, normas específicas para modelar uma política pública, em âmbito estadual, para atendimento destas demandas. Nesta esfera administrativa, as atividades foram imediatamente atribuídas ao ITERMA, autarquia fundiária estadual responsável por atividades de legitimação de posses e criação de assentamentos, em configuração semelhante ao que se observa, no contexto federal, com o INCRA.

Contudo, o início da configuração da política mais de 20 anos após a promulgação da Constituição Estadual não significa afirmar que, nos anos anteriores, tivessem permanecido inertes as atividades de regularização fundiária de terras de quilombos. Em breve consulta ao sítio eletrônico do ITERMA⁴¹, é possível observar que, entre os anos de 2000 e 2009, foram

⁴¹ Disponível na página Quilombos titulados, em <https://iterma.ma.gov.br/programas-ou-campanhas/quilombos-titulados>, acesso em 10 de novembro de 2022.

regularizados 18 (dezoito) territórios, ainda que sem a aplicação de normas especificamente planejadas para comunidades tradicionais.

É o caso da Associação dos Produtores Rurais do Lago Grande, de Peritoró/MA e da Associação dos Produtores Rurais do Povoado Cipó, de São João do Sóter/MA, que tiveram suas terras inicialmente inseridas em projetos de assentamento estadual (nos anos de 2000 e 2005, respectivamente), prática comum para redistribuição de terras e promoção de atividades agrárias em terras públicas, antes do reconhecimento de seus domínios através da expedição de títulos definitivos no ano de 2006.

Essas atividades de titulação de territórios de povos e comunidades tradicionais, previamente à construção de instrumentos normativos instituídos com esse propósito, foram resultado de reivindicações das próprias comunidades, de organizações da sociedade civil e de sindicatos rurais desde a década de 1990, que desde logo resultaram na assinatura de *Termo de Compromisso de Cooperação Técnica Mútua* entre o ITERMA e a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH), cujo objetivo era desenvolver ações de regularização em terras pertencentes a quilombos e comunidades negras rurais (SHIRAISHI NETO, 2021).

Até a celebração do Termo de Compromisso – decorridos, portanto, 7 anos desde a CE/1989 –, o estado do Maranhão nem sequer havia tomado qualquer iniciativa para reconhecer e legalizar as terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos (art. 299 da CE/1989). Logo, não encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado projeto de lei para regulamentar a matéria, como dispunha o artigo, muito menos criou as condições necessárias para fazê-lo no âmbito de algum órgão ou secretaria de governo (como estrutura e procedimentos). (SHIRAISHI NETO, 2021, p. 7)

Conforme relatado no trecho acima, tratava-se da primeira iniciativa do Estado do Maranhão para cumprimento das obrigações estabelecidas no art. 229 da CE/89, em projeto que buscava associar os conhecimentos da autarquia fundiária estadual, já experiente na discriminação de terras devolutas e regularização de ocupações, e da SMDH, organização não governamental criada na década de 1970 como um espaço de formação, mobilização social e política, por sua aptidão para a produção de estudos e relatórios relacionados a quilombos maranhenses.

A SMDH vinha participando de mapeamentos de comunidades negras rurais desde 1988, quando criado o Projeto Vida de Negro (PVN) em parceria com o Centro de Cultura Negra (CCN). O mencionado projeto tinha por objetivo “contribuir para uma melhor compreensão da questão agrária no Estado do Maranhão e no Brasil, e, posteriormente, uma intervenção jurídica naquelas áreas que se encontrarem com problemas fundiários” (COSTA, 1995, n.p.), através do

levantamento de cartórios e arquivos, estudos socioeconômicos, culturais, antropológicos e jurídicos de comunidades situadas, inicialmente, nos municípios de Codó e Itapecuru-Mirim.

Somente no Maranhão existem atualmente mais de 350 comunidades negras rurais ou "Terras de Preto", remanescentes de antigos quilombos, espalhadas em todo o Estado, desde o Vale do Itapecuru até o Baixo Parnaíba. **A partir de junho de 1988, o Projeto Vida de Negro-PVN reuniu dados preciosos em pesquisa de campo, arquivos, bibliotecas e cartórios de ofícios sobre as "Terras de Preto", que compreendem aqueles domínios doados, entregues ou adquiridos, com ou sem formalização jurídica, por famílias de ex-escravos.** Abarca também concessões feitas pelo Estado a tais famílias, mediante a prestação de serviços guerreiros. Os descendentes destas famílias permanecem nestas terras há várias gerações sem proceder ao formal de partilha, sem desmembrá-las e sem delas se apoderarem individualmente, sendo detectáveis na Baixada Ocidental, no Gurupy, nos vales dos rios Mearim, Itapecuru e Parnaíba, no Estado do Maranhão. (COSTA, 1995, n.p.) (grifou-se)

Possível compreender, portanto, que a primeira iniciativa do Estado do Maranhão para regularização de terras de quilombos foi motivada e impulsionada, sobretudo, pelos movimentos sociais em defesa das comunidades negras rurais, que buscaram associar a atividade fundiária da Administração Pública aos estudos produzidos no contexto do PVN, que já permitia ter uma noção básica da localização, dos costumes e das manifestações culturais desses conjuntos. Como resultado dos trabalhos em parceria, foram reconhecidas e tituladas cinco áreas pelo ITERMA, além de fornecidos subsídios para titulação de mais três territórios pelo INCRA (SHIRAIISHI NETO, 2021).

Também é uma conclusão lógica a noção de que, não obstante todos os avanços normativos em matéria de territorialização, dois fatores são essenciais para incitar a atividade do Estado na regularização de comunidades quilombolas. Um deles é a vontade política da Administração estadual de direcionar esforços, recursos e pessoal qualificado para a efetivação das prerrogativas reconhecidas pela legislação. A esse respeito, afirma Brustolin (2009):

Na questão quilombola no Brasil, mais do que uma padronização dos procedimentos, parecem estar em jogo relações possíveis entre a construção das demandas pela identificação e a "vontade política" das instituições. A vontade política se expressa no interesse e nas condições de acionar recursos que podem fazer a questão andar, como a própria definição de órgãos responsáveis. [...] Os mecanismos jurídicos (leis, decretos, normas, procedimentos) só fazem sentido ao se acionar um capital de relações com instituições e com autoridades. (BRUSTOLIN, 2009, p. 109)

Dessa forma, deve-se ter cuidado ao diferenciar as diferentes mazelas que podem afetar as demandas das comunidades por regularização de seus territórios: se, de um lado, a ausência de procedimentos consolidados produz insegurança jurídica e abre espaço para eventuais

impugnações (administrativas ou via Judiciário) dos trabalhos executados, por outro, a mera existência dessas ferramentas sem “mãos” suficientes e hábeis gera um represamento da demanda e ocasiona prejuízos constantes e duradouros aos povos e comunidades tradicionais.

Pela situação nos últimos anos, essa aparenta ser a realidade na estrutura administrativa maranhense. Embora sejam louváveis os diversos avanços normativos da última década, a Comissão de Territórios Tradicionais do ITERMA foi criada em 2018 com apenas dois técnicos contratados a partir de parceria com a SAF e Fundação Ford para condução de mais de 100 (cem) processos administrativos, pendente na maioria destes a produção dos Diagnósticos de Identificação e Reconhecimento do Territórios Quilombolas (SHIRAISHI NETO, 2021).

Se, por um lado, esse dado explicita a distância abissal entre o idealizado e a capacidade de execução do Iterma, por outro, revela uma continuidade e uma permanência na percepção do estado em relação a esses grupos sociais, tidos como empecilhos ao desenvolvimento econômico da região. Cabe destacar que, na agenda de luta dos movimentos, há uma reivindicação de criação do Iterma Quilombola, para que esse instituto de terras incorpore à sua concepção e à sua estrutura uma prática que esteja integrada aos modos de fazer e de viver das comunidades. (SHIRAISHI NETO, 2021, p. 11) (grifou-se)

Por essa razão, evidencia-se o outro fator necessário no fomento da atuação do Estado em matéria de territorialização: a luta das comunidades e da sociedade civil organizada. Desde os primeiros casos de terras regularizadas no país, é possível traçar relação com as reivindicações constantes de iniciativas populares, a exemplo do PVN, que buscavam amplificar as vozes e demandas das comunidades que, de forma isolada, provavelmente não seriam ouvidas pelo governo.

São esses movimentos de resistência à inércia do Estado que abrem espaço para uma aplicação dos institutos verdadeiramente voltada às necessidades das comunidades tradicionais. Defende Bruzaca (2020) que as previsões normativas não bastam à luta dos povos tradicionais, cabendo à organização de comunidades quilombolas promover cortes que possibilitam pensar o Direito, havendo aqui a importância das comunidades quilombolas não se calarem frente a violações de direitos.

Portanto, numa perspectiva de garantia de direitos culturais, entende-se que não é possível avaliar uma política de territorialização de quilombos apenas no plano teórico, de forma distante da prática que permeia o dia a dia da Administração Pública e das comunidades em todo o Estado. A mera existência de procedimentos não representa, por si só, um avanço no sentido de tutelar a identidade e assegurar a relação dos povos e comunidades tradicionais com seus territórios. Nesse

raciocínio, não é garantida a conservação das expressões destes grupos étnicos-culturais sem a concretização dos direitos expressos nos textos de leis e constituições.

Avançando na análise dos procedimentos criados no âmbito do Estado do Maranhão, é possível notar que, embora exista uma grande identificação entre as etapas descritas nos instrumentos normativos estaduais em relação àqueles instituídos na esfera federal, houve uma preocupação clara e consciente de simplificar as ferramentas, de modo a imprimir ritmo mais célere aos processos administrativos. É o caso, por exemplo, do Diagnóstico de Identificação e Reconhecimento do Território Quilombola (DIRTQ), que se contrapõe ao Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, utilizado pelo INCRA.

Ciro Brito⁴² (2018) descreve que, a partir de 2017, a comissão instituída para condução dos processos administrativos de regularização de territórios quilombolas passou a se debruçar sobre a edição das normas administrativas que viriam a regulamentar o procedimento criado pelo Decreto Estadual nº 32.433 – que viria a, futuramente, ser publicada como a Instrução Normativa SAF nº 01/2018. A preocupação central, naquele momento, seria a desburocratização dos procedimentos ao afastar a necessidade de produção de um laudo antropológico, prática consolidada pelo INCRA (BRITO, 2018).

Distancia-se, portanto, da ideia defendida pela Associação Brasileira de Antropologia, para quem o laudo produzido nos processos de regularização proporcionaria maior resguardo às comunidades no caso de conflitos ou processos judiciais (CARVALHO, 2016). É compreensível imaginar, de outra forma, que os laudos produzidos pela equipe de servidores públicos serviriam à mesma função, ao conferir fé pública às alegações das comunidades interessadas – condição que se coaduna com a ideia sedimentada no judiciário de que a autoatribuição é legítima, mas devem ser estabelecidos critérios de "controle social de sua pretensão de verdade" (STF, 2018, p. 3567).

Embora essa noção represente uma limitação à autodefinição das comunidades tradicionais quilombolas, é legítimo entender que ainda se coaduna com a legislação (inclusive tratados internacionais) pertinente a essa matéria. Justifica-se pelo raciocínio de que a restrição não afeta diretamente os direitos identitários, mas tão somente outros direitos relacionados a estes. Não obstante a falta de clareza do legislador ao tratar da autodeterminação e suas limitações, a ideia de revisão dos direitos decorrentes da identidade a partir do conflito com outros princípios e regras

⁴² À época (2018), um dos técnicos da Comissão de Territórios Tradicionais do ITERMA responsáveis por desenhar a política de territorialização.

específicas compatibiliza-se com a CF/88 e a interpretação de autores como Duprat (2007, p. 24), quando afirma que qualquer controvérsia estaria “limitada a alguns direitos conferidos em função da identidade”, mas não voltada à identidade em si.

Além disso, a produção de documentos com o propósito de dar maior respaldo à autodefinição das comunidades em relação aos seus territórios não significa a remoção destas do processo de determinação de questões como a extensão, localização, forma de uso dos recursos naturais etc. Sobretudo pelo fato de que as informações contidas nos relatórios e levantamentos, ainda que sujeitas à interpretação dos integrantes da equipe responsável, é resultado dos conhecimentos transmitidos pelas próprias comunidades nos depoimentos colhidos pelos servidores públicos.

Ou seja, mesmo que os relatórios sejam a representação documental da história da comunidade, feita por agentes externos, os próprios quilombolas são a fonte primária a ser utilizada como referência. Por esse motivo, ao tratar do Levantamento Ocupacional produzido no contexto do DIRTQ, a IN nº 01/2020, inclui no seu conteúdo a “descrição do histórico da ocupação da área com base na memória coletiva do grupo envolvido” (MARANHÃO, 2021b, p. 13).

Outro fator que assegura a participação das comunidades nos processos de regularização fundiária de seus territórios é a manutenção da necessidade de se realizar a Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) quando da tomada de medidas que venham a afetá-las. Esse instituto, fundamentado em normas de direito internacional como a Convenção nº 169 da OIT, tem o condão de conferir aos povos tradicionais o direito de “definir suas próprias prioridades de desenvolvimento na medida em que afetem suas vidas, crenças, instituições, valores espirituais e a própria terra que ocupam ou utilizam” (RAMOS; ABRAMO, 2011, p. 8).

Nesse ponto se identifica problema, quando analisadas as normas maranhenses de territorialização: o procedimento deixa de estabelecer momentos específicos para a realização da CPLI às comunidades afetadas pelos processos administrativos. É evidente que, embora os integrantes dos quilombos sejam ouvidos durante as atividades de levantamento dos dados que passarão a instruir os autos processuais, a Instrução Normativa não reservou momentos para submissão de medidas administrativas nitidamente relevantes – como a definição da metodologia aplicada e a própria edição de eventual decreto desapropriador – à consulta prévia.

Aparentemente, trata-se de escolha do Administrador, já que o art. 19, § 1º, da IN nº 01/2020 traz menção ao direito à CPLI, ao fazer a inclusão de cláusula no Título de Reconhecimento de

Domínio Coletivo sobre a “competência na autonomia da gestão territorial e ambiental pela outorgada adquirente, assim como o direito a Consulta Livre, Prévia e Informada nos termos da Lei Federal Nº 13.123/2015” (MARANHÃO, 2021b, p. 17).

Dessa forma, é possível concluir que a Administração Pública optou pela aplicação da CPLI apenas no momento de gestão do território, mas não nas fases de reconhecimento e constituição. Essa posição, que reduz a efetividade das normas protetivas de povos e comunidades tradicionais, não se harmoniza com a posição de pesquisadores e da sociedade civil ao tratar do tema, pelos quais a consulta se aplica a todas as medidas que venham afetar os modos de vida das comunidades e deve ser realizada ainda nas primeiras etapas, de modo a viabilizar uma participação mais ampla, conforme se expressa também na jurisprudência da CIDH:

No caso de medidas administrativas complexas que envolvam múltiplas decisões e autorizações, surge a pergunta sobre o momento exato da consulta. A jurisprudência do Sistema Interamericano ajuda a responder à questão. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) esclareceu que, para ser prévia, a consulta deve ser feita na fase de planejamento do projeto, plano ou medida correspondente, com suficiente antecedência ao começo das atividades de execução. A CIDH enfatiza que é preciso consultar desde as primeiras etapas de planejamento da proposta, permitindo que os povos participem verdadeiramente e possam influenciar a adoção das decisões. Ao decidir o caso Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros contra Honduras, a Corte constatou que o Estado demandado possui uma Lei Geral de Mineração que exige um processo de consulta prévia somente a partir da etapa de extração, excluindo tal garantia nas etapas de prospecção. A Corte ordenou a Honduras modificar a referida lei, nos termos da obrigação de harmonizar o ordenamento jurídico interno à Convenção Americana, disposta no artigo 2 deste instrumento internacional. (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, 2016, p. 34)

Portanto, é nítido que, ao deixar de integrar a CPLI aos procedimentos de territorialização, o Estado do Maranhão violou direito dos povos tradicionais. Todavia, importa ressaltar que a inexistência de previsão em normativos infralegais não prejudica as disposições de tratados integrados ao direito brasileiro (a exemplo da Convenção nº 169 da OIT), que, por seu valor dentro do ordenamento jurídico, permanecem válidos e exigíveis a todos estes casos. Caberia, então, à autoridade responsável pela condução do processo administrativo a responsabilidade de garantir a aplicação da legislação em momento oportuno, independentemente de estar expressa essa obrigação nos instrumentos administrativos.

Da mesma forma, outra questão sensível e relacionado ao direito de realização de consulta prévia se identifica na própria elaboração dos procedimentos estaduais, realizada à revelia do que determina a legislação. Nesse caso, por se tratar de normas genéricas, elaboradas em plano abstrato e sem destinação a uma comunidade específica, tem-se uma mais ampla violação aos direitos dos

povos tradicionais, vez que dificulta a sua participação em discussões que poderiam adequar as etapas do processo de regularização às suas realidades, evitando a inclusão de exigências desproporcionais que inviabilizem, na prática, o atendimento das demandas.

Os dispositivos legais editados recentemente¹⁰, desde a Lei n.º 9.169/2010, passando pelo Decreto n.º 32.433/2016, até a Instrução Normativa n.º 001/2018 – todos elaborados sem a realização da devida consulta pública, livre e informada, como determina a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e editados a pretexto da segurança jurídica –, têm constituído um emaranhado legal, que impõe obstáculos ao processo de reconhecimento e de titulação das terras, já que instituem formalidades, prazos e obrigações que estão para além da capacidade administrativa do próprio Iterma. Isso fica evidente na obrigatoriedade do “levantamento ocupacional” (art. 8 do Decreto n.º 32.433), denominado Diagnóstico de Identificação e Delimitação (DID), pela Comissão de Territórios Tradicionais. (SHIRAIISHI NETO, 2021, p. 10)

No trecho acima colacionado, Shiraishi Neto (2021) expressa essa preocupação, relacionada à ausência da CPLI na construção das diretrizes estaduais de territorialização: por muito focada numa visão mais técnico-jurídica do tema, afastou-se da vivência dos quilombolas - - efetivos sujeitos dos direitos ali discutidos --, limitando a capacidade desses grupos de autodefinir as suas prioridades de desenvolvimento. O resultado foi a consolidação de um procedimento complexo e que institui obrigações possivelmente acima da capacidade da autarquia fundiária, o que justificaria o reduzido número de títulos expedidos desde a sua edição.

A esse respeito, registra-se novamente a posição da CIDH, que no julgamento do caso Pueblo Saramaka Vs. Suriname reforçou a necessidade de realização da CPLI às comunidades tradicionais no momento de elaboração das medidas administrativas, e não de sua execução, de modo a possibilitar uma mais ampla compreensão dos riscos e obtenção de uma aceitação do modelo proposto com o devido conhecimento e voluntariedade (CIDH, 2021).

Corte IDH. Caso Povo Saramaka Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C No. 172. 133. Em primeiro lugar, a Corte afirmou que ao garantir a participação efetiva dos integrantes do povo Saramaka nos planos de desenvolvimento ou investimento em seu território, o Estado tem o dever de consultar ativamente essa comunidade, de acordo com seus costumes e tradições [...]. Este dever obriga o Estado a aceitar e prestar informação, e implica uma comunicação constante entre as partes. As consultas devem ser realizadas de boa-fé, por meio de procedimentos culturalmente adequados, e devem ter como objetivo a obtenção de um acordo. Além disso, o povo Saramaka deve ser consultado, de acordo com suas próprias tradições, nas fases iniciais do plano de desenvolvimento ou investimento e não apenas quando houver necessidade de obter a aprovação da comunidade, se for o caso. O aviso prévio oferece tempo para discussão interna nas comunidades e para fornecer uma resposta adequada ao Estado. O Estado também deve assegurar que os integrantes do povo Saramaka estejam cientes dos possíveis riscos, inclusive riscos ambientais e de saúde, para que aceitem de forma consciente e voluntária a proposta de desenvolvimento ou plano de investimento. Finalmente, a consulta deve

levar em conta os métodos tradicionais do povo Saramaka para a tomada de decisões. (CIDH, 2021, p. 110-111, tradução nossa⁴³) (grifos no original)

Nesse momento, surge a necessidade de fazer a devida diferenciação entre as ideias de consulta e consentimento. Quanto ao segundo termo, a jurisprudência da CIDH entende (tal como no caso acima destacado) que em determinados casos especiais a mera realização de consulta não é suficiente para tutela dos direitos dos povos tradicionais, sendo necessário, em realidade, auferir o consentimento destes quando a situação tiver consequências drásticas nos seus modos de vida, com transformações sociais e/ou econômicas profundas (CIDH, 2021).

Entretanto, é importante registrar que essa posição da mencionada corte internacional não teve reflexo no âmbito doméstico, eis que, no julgamento de recurso nos autos da Ação do caso Raposa Serra do Sol (Embargos de Declaração na Petição nº 3.388/RR), o Supremo Tribunal Federal entendeu que o consentimento das comunidades afetadas não é uma condição de validade da consulta – de modo a desvincular a atuação do agente público das ponderações efetuadas pelos povos consultados, que passam a ser apenas um dos fatores que fundamentam a sua decisão (MENDONÇA, 2019).

Por fim, conforme observado pelo Ministro Gilmar Mendes, **a relevância da consulta às comunidades indígenas “não significa que as decisões dependam formalmente da aceitação das comunidades indígenas como requisito de validade”** (fl. 799). Os índios devem ser ouvidos e seus interesses devem ser honesta e seriamente considerados. **Disso não se extrai, porém, que a deliberação tomada, ao final, só possa valer se contar com a sua aquiescência.** Em uma democracia, as divergências são normais e esperadas. Nenhum indivíduo ou grupo social tem o direito subjetivo de determinar sozinho a decisão do Estado. Não é esse tipo de prerrogativa que a Constituição atribuiu aos índios. (STF, 2013, p. 27) (grifou-se)

Indica-se, de outro modo, que o texto da Convenção nº 169 menciona apenas a obrigação de consultar os conjuntos interessados mediante procedimentos adequados (art. 6º), sem

⁴³ Redação original: “Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. 133. Primero, la Corte ha manifestado que al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones [...]. Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones”.

estabelecer os efeitos dessa consulta. A mesma moderação não é adotada no art. 16, onde a Convenção expressamente condiciona o traslado e reassentamento dos povos ao consentimento destes. Também o fato de que a medida teria como um de seus objetivos viabilizar a participação das comunidades tradicionais “na mesma medida que outros setores da população”, sendo que estes não possuem poderes absolutos de veto (OIT, 2011).

Esses fatores levaram a Oficina Internacional do Trabalho da OIT a afirmar, no manual de aplicação da Convenção nº 169 editado em 2013:

Conforme estipulado no Artigo 6(2), as consultas devem ser realizadas de boa-fé e com o objetivo de chegar a um acordo ou obter consentimento sobre as medidas propostas. Nesse sentido, **a Convenção n. 169 não confere direito de veto aos povos indígenas, pois chegar a um acordo ou obter consentimento é o objetivo de iniciar o processo de consulta, e não um requisito separado.** (OIT, 2013, p. 17, tradução nossa⁴⁴) (grifou-se)

Assim sendo, pode-se afirmar que, de acordo com a mais moderna interpretação da CIDH, a construção das leis e das normas infralegais maranhenses deveriam passar por jornada específica para realização da CPLI, na qual seria necessário obter o consentimento das comunidades afetadas, pela intensa influência, em seus modos de vida, de questões como a localização, história, limitação de territórios e os métodos utilizados para verificar cada um desses fatores. Todavia, esse entendimento não é acompanhado pelos tribunais brasileiros, se tomado como referência o aludido precedente do STF, nem pela OIT, que caracteriza o consentimento como o propósito da consulta, mas não um requisito de validade em si mesmo.

De qualquer forma, é possível afirmar que na elaboração dos procedimentos de territorialização o Estado do Maranhão não realizou a devida consulta aos povos e comunidades afetados nem obteve o consentimento destes acerca dos critérios estabelecidos. Em que pese Brito (2018) fazer menção ao compartilhamento da minuta de instrução normativa com os presentes na Mesa Quilombola do ITERMA e o recebimento de contribuições do CCN, o entendimento da OIT é de que meras reuniões informativas não servem ao propósito de suprir a necessidade de realizar a CPLI⁴⁵, pois esta teria como elemento central a autodeterminação e a possibilidade de os povos tradicionais decidirem os seus destinos (PONTES JÚNIOR; OLIVEIRA, 2015).

⁴⁴ Redação original: “Como lo estipula el Artículo 6(2), las consultas deberán efectuarse de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. En este sentido, el Convenio núm. 169 no proporciona un derecho de veto a los pueblos indígenas, ya que alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento es el propósito al iniciar el proceso de consulta, y no un requisito independiente”.

⁴⁵ Além da natural impossibilidade de considerar que a apresentação da proposta em reuniões realizadas na capital do Estado seria suficiente para garantir a participação de todas as comunidades afetadas.

Por fim, outro aspecto a ser analisado, em relação às normas para a efetivação de direitos das comunidades quilombolas é a violência resultante da imposição das normas jurídicas e sua particular linguagem como único meio válido de interpretação da realidade. Para tanto, é necessário compreender que, no Direito, a linguagem é o elemento conector entre as ideias (normas jurídicas) e a realidade (fato juridicamente relevante). A produção jurídica é operacionalizada pela linguagem, que consolida, mantém e transforma categorias, ideias e procedimentos a um denominador capaz de aproximar a realidade das normas (BRUZACA; VIEIRA, 2017).

Da mesma forma, no Direito, a caracterização do “sujeito comum” aproxima-se da noção iluminista de um indivíduo totalmente alinhado à cultura hegemônica, de modo a construir uma unificação que se impõe sobre culturas, tradições e gramáticas que poderiam lhe contradizer, ao mesmo tempo em que se apresenta como solução incontestável à representação cultural, subjugando visões de mundo discrepantes (HALL, 2006).

Em vez de pensar as culturas nacionais como unificadas, deveríamos pensá-las como constituindo um dispositivo discursivo que representa a diferença como unidade ou identidade. Elas são atravessadas por profundas divisões e diferenças internas, sendo "unificadas" apenas através do exercício de diferentes formas de poder cultural. Entretanto -- como nas fantasias do eu "inteiro" de que fala a psicanálise lacaniana -- as identidades nacionais continuam a ser representadas como unificadas. (HALL, 2006, p. 61-62)

A modernidade, por trás do verniz de racionalidade, apresenta um lado "sombrio", que reprime os pensamentos e histórias de grupos não hegemônicos: o colonialismo. Essa exclusão de linhas de pensamento diferentes é fruto de uma divisão entre identidades: de um lado, os civilizados e racionais, de outro, os selvagens e bárbaros (MIGNOLO, 2017). Da mesma maneira, as sociedades modernas são idealizadas a partir dos ideais basilares da sociedade iluminista, que se oporia às bárbaras culturas que a ela se opõem e a todo momento buscam desvirtuar.

Necessário apontar, no entanto, que essa dinâmica não se trata de uma decorrência de estruturas coloniais existentes apenas em séculos passados, mas da concretização de uma subordinação existente até os dias atuais. Seguindo raciocínio semelhante, Fanon (2008) não delimita a colonização à subalternidade tangível de um povo, mas salienta que a complexidade de subordinação do colonizado é sustentada pela ideia e sentimento de enterro de originalidade cultural, pois a ideologia colonialista é ignorar o que o “outro” colonizado detém culturalmente e historicamente.

Os indivíduos estão imersos em projetos e processos coloniais que são introjetados e naturalizados em utopias coletivas e individuais que moldam os comportamentos e valores.

Existiriam, portanto, noções impostas sobre o que significa o “sujeito comum” e suas dinâmicas com a “identidade nacional” que não passam de uma forma disfarçada de dominação (FORMIGA et al., 2022). Afirma Bruzaca (2014, p. 93): “as crenças que o senso comum desenvolve mostram-se aparentemente neutras e apolíticas, pois são constituídas cientificamente, mas, veridicamente, constituem uma reprodução do poder”.

Tal categorização representa, por si só, uma violação da cultura construída dentro das comunidades tradicionais -- em especial no caso dos quilombos, que em boa parte formaram suas identidades como resistência ao que lhes era forçado pelo sistema colonial --, pois toma por base justamente as teses iluministas agora tratadas como “naturais” e, portanto, impassíveis de contestação. Os quilombos representariam bem essa desvirtuação dos ideais "ocidentais", ao se opor à lógica econômica e política da escravidão, em movimento que se origina na tomada de consciência e conseqüente insurgência do povo negro à opressão racial sofrida (PEREIRA, 2019).

Nesse sentido, um dos principais instrumentos para a imposição desses valores culturais dominantes seria justamente o Direito. Ao especular em que consistiria o Direito, Silvio Almeida (2019) apresenta perspectivas conceituais que perpassam seu significado perante a justiça, a norma e, sobretudo, o poder, por enxergar no direito um mecanismo de sujeição e dominação utilizado pelos detentores de poder, com demonstração concreta na racialização de questões jurídicas, a exemplo da população carcerária, da imigração, da criminalização de condutas comumente encontradas nas periferias das cidades etc.

Se o direito é produzido pelas instituições, as quais são resultantes das lutas pelo poder na sociedade, as leis são uma extensão do poder político do grupo que detém o poder institucional. O direito, nesse caso, é meio e não fim; o direito é uma tecnologia de controle social utilizada para a consecução de objetivos políticos e para a correção do funcionamento institucional, como o combate ao racismo por meio de ações afirmativas, por exemplo. (ALMEIDA, 2019, p. 65)

A contextualização histórica do constitucionalismo nos Estados modernos mostra direcionamento aos eventos encontrados nas experiências euro-estadunidenses (também referido como "norte global"), ignorando contribuições vindas de regiões marcadas pelo escravismo e colonização (o "sul" global). Todavia, esses territórios foram marcados por reivindicações de direitos que assumem centralidade no constitucionalismo moderno (GOMES, 2021).

Esse silenciamento das experiências marcadas pela colonização resulta num sistema excludente, que apaga a história das lutas por direitos nas nações africanas e americanas. Para Gonzalez (1988), o racismo à brasileira é definido pela ocultação e, por isso, a autora propõe o

conceito de amefricanidade, que incorpora todo um processo histórico de intensa dinâmica cultural das populações do sul global (adaptação, resistência, reinterpretação e criação de novas formas) em um novo olhar.

Acontecimentos marcantes na história africana e latino-americana, como a Revolução Haitiana e a criação do Quilombo dos Palmares, representam marcos na construção do constitucionalismo moderno. Isso ocorre porque buscaram a ruptura do modelo colonialista através de garantias de autonomia e universalização de direitos até então não atribuídos a populações escravizadas e vulnerabilizadas -- vistas como objetos, e não sujeitos de direitos.

Assim sendo, é possível afirmar que a tradicional doutrina constitucional brasileira se fundamenta no apagamento da raça na teoria e prática jurídica nacional e no silenciamento das experiências negras, ao mesmo tempo em que sofre influência de pensamentos e atos racistas (pois derivados do modernismo que fomentou a colonização de povos considerados “inferiores”), de modo a construir um sistema voltado à negação de direitos (GOMES, 2021).

Ademais, é possível concluir que a participação dos juristas na construção dos Estados modernos significou a sua contribuição na definição de ferramentas que determinariam o que dali em diante seria visto como certo e justo para a sociedade, produzindo assim a legitimidade de seus institutos através de uma identidade de Estado definida por eles próprios – o Direito legitima o Estado ao mesmo tempo em que o Estado legitima o Direito. Conseqüentemente, ao jurista é atribuído o papel de garantir Direitos ao mesmo tempo em que deslegitima os demais indivíduos que procurem definir o que é o Direito em sua própria linguagem (HALL, 2006).

[...] as categorias jurídicas criadas no âmbito do Estado e aquelas construídas desde a prática dos juristas consolidam e legitimam uma representação da realidade, cuja imprecisão pode remeter à posterior conformação da sociedade e dos sujeitos que a compõe – com o império da linguagem do jurista. A gramática dos juristas, desenvolvida no seio de sua comunidade, comunica-se à anterior linguagem de classificação, quantificação e codificação da realidade. Os juristas, ao passo que legitimaram o Estado, legitimaram-se enquanto sujeitos capazes de dizer o que é o Direito" (BRUZACA; VIEIRA, 2017, p. 188).

O Estado exerce a função de codificar a sociedade, conformando grupos minoritários a concepções que não partem de suas representações tradicionais. O sujeito do Direito hegemônico tem raízes no individualismo das ideologias iluminista-coloniais, remetendo a um conceito estabelecido na formação dos Estados modernos que, por essa razão, adequa-se aos ideais burgueses de *utilidade*, *produtividade* e *disciplina*, promovendo sob este viés a abstratização dos

sujeitos (que passam a ser caracterizados como proprietários, posseiros, detentores etc.) para então aproximá-los das normas jurídicas (BRUZACA; VIEIRA, 2017).

Nesse raciocínio, Rodrigo Portela Gomes (2021) aponta a necessidade de reformar a dimensão epistemológica da prática constitucional a partir de dois fundamentos: a *reperiodização*, de modo a permitir uma contextualização mais adequada da modernidade e demonstrar que as libertadoras experiências eurocêntricas (tais como as Revoluções Francesa e Americana) foram acompanhadas por práticas escravistas e coloniais; e o *deslocamento* da matriz constitucional às experiências da diáspora africana, dando protagonismo às lutas por liberdade e igualdade da população negra.

Ocultar do enredo constitucional o empreendimento colonial-escravista é falsear a história constitucional com exclusão dos processos de violência racial, é apagar as disputas e negociações dos sujeitos negros e é neutralizar os sentidos constitucionais contidas nas experiências de lutas por direitos que tem sido produzida pela população negra. Portanto, é constituir um constitucionalismo do apagamento, da ausência e do silêncio – que conforma a historicidade constitucional racista. (GOMES, 2021, p. 141)

A inclusão do ponto de vista das comunidades quilombolas no estudo do constitucionalismo brasileiro proporciona inovação epistemológica, ao passo em que promove a integração de perspectiva centralizada na resistência dos povos escravizados e nas ferramentas por eles criadas (mesmo no momento pós abolição) para garantia de sua sobrevivência e da conservação de suas identidades culturais, ao mesmo tempo em que tensiona as narrativas oficiosas que apresentam o contexto brasileiro como uma experiência superadora da segregação e discriminação racial que marcou o período colonial. "O quilombo exige um comportamento político que mobilize a produção científica jurídica em favor da inscrição de narrativas plurais e complexas" (GOMES, 2021 p. 147).

A partir das fontes disponíveis para conhecimento da historicidade dos quilombos brasileiros, é possível identificar dois valores centrais que servem de fundamento à sua matriz político-jurídica: os atributos da territorialidade e autonomia. Nesse contexto, os territórios teriam o papel de permitir o desenvolvimento das identidades culturais quilombolas ao garantir o acesso à terra, a separação dos modelos de produção típicos da sociedade hegemônica e o espaço necessário para o rompimento das imagens e formas de representação impostas pelo modelo colonial. Atua, portanto, como concretização de valores de liberdade e igualdade.

A territorialidade é, nesses termos, prática da liberdade e igualdade. Revelando nesse valor um dos aspectos da matriz cultural quilombola. O local expressa a historicidade dos seus

direitos por meio de ações articuladas por sua autonomia, o outro valor fundante com o qual o quilombo contribui para o pensar-fazer constitucional. A disputa da territorialidade verbaliza a autonomia dos quilombos, contudo, de um ponto de vista prático. (GOMES, 2021, p. 149)

O valor da autonomia, por sua vez, se desdobraria na condição de sujeito político, titular de direitos e capaz de recuperar a autoimagem prejudicada pela objetificação praticada desde o período da escravidão. Dentro dos quilombos, esses indivíduos teriam a capacidade de exercer novas compreensões e posições sobre a sua própria existência e em relação à violência a que foram submetidos, articulando em seus próprios termos a busca por liberdade, igualdade e propriedade (GOMES, 2021).

A política do quilombo, nesse sentido, implica um conhecimento constitucional na forma como desenvolve o conteúdo dos seus direitos, além de importar uma consciência de que é um movimento libertário e emancipador de luta por direitos. Esse movimento que pode ser caracterizado como: i) formulação teórica que rasura as narrativas predominantes sobre a formação dos Estados Nacionais, de que a população negra manteve-se passiva e submissa frente às definições dos valores e da própria estrutura constitucional; ii) proposição epistemológica ao fazer-pensar constitucional, por apresentar uma contranarrativa, que reposiciona no centro da história constitucional as tensões e disputas que se desdobram do colonialismo, escravismo e racismo; iii) inovação metodológica que se desafia a inscrever na história constitucional a memória jurídica negra, evidenciando narrativas da trajetória dos povos da diáspora africana. (GOMES, 2021, p. 150)

Resulta das proposições de autores como Rodrigo Portela Gomes (2021) a compreensão de que não se pode deslocar, no estudo da formação dos valores constitucionais brasileiros, o papel dos quilombos na significação de valores como liberdade, igualdade e propriedade. Ao mesmo tempo, o estudo do constitucionalismo na perspectiva dos quilombolas deve conjugar teoria e prática para associar aos institutos jurídicos (princípios e garantias universais) os atributos que lhes dão fundamento na vivência dessas comunidades, tais como a autonomia e a territorialidade.

Nesse cenário, em nada adianta a construção de um procedimento plenamente compatível com as normas jurídicas vigentes na legislação e Constituição Federal – como o é, em grande parte, a política de territorialização de quilombos criada no Maranhão – se a mera aplicação de conceitos fundados em noções coloniais já representa um atentado às culturas não-hegemônicas. No ímpeto de codificar as relações sociais e reduzi-las a denominadores comuns, que possam ser analisados e ponderados pelo Direito no âmbito de seus processos, o Estado acaba por romper representações tradicionais e impor discursos que ignoram as nuances das interações em diferentes culturas.

Existem as coisas que estão no mundo e aquelas que estão traduzidas em uma linguagem no Processo. Na maioria das vezes, o que está no mundo, marcado por relações complexas e imponderáveis, aparece como bem definida, com sujeitos e posições fixas. Essa arte de

reorganizar a realidade é um procedimento que pode ser analisado desde sua exterioridade, ou seja, desde a sua constituição, não enquanto a aplicação de normas mas enquanto um sistema de crenças de um dado conjunto de sujeitos: os juízes, os advogados, os quilombolas e os agentes do INCRA. (OLIVEIRA, 2017, p. 63)

Assim sendo, o mero juízo de legalidade de uma ação/medida não pode ser utilizado como justificativa para atestar seu caráter multicultural, pois a própria legislação pode estar fundamentada em propósitos conformatórios a uma visão de mundo hegemônica. Em diversos momentos, na história de diversos países, a lei foi utilizada como ferramenta para a segregação e discriminação -- pode-se citar, a título de exemplo, as Leis Jim Crow, nos Estados Unidos e as Leis de Nuremberg, na Alemanha nazista da década de 1930, que instituíram regimes abertamente racistas em desfavor de negros e judeus, respectivamente.

Da mesma forma, as políticas fundiárias construídas sobre bases jurídicas pré-estabelecidas, como as noções de posse e propriedade e a necessidade de atribuição a um indivíduo ou a conjunto de indivíduos a titularidade de direitos sobre terras perpétuos e oponíveis a todos resultam no rompimento de concepções ancestrais de gestão de recursos e organização social, como nas modalidades de usufruto comum da terra (ALMEIDA, 2008).

Os sistemas de usufruto comum da terra por colidirem flagrantemente com as disposições jurídicas vigentes e com o senso comum de interpretações econômicas oficiosas e já cristalizadas, a despeito de factualmente percebidos, jamais foram objeto de qualquer inventariamento. As extensões que lhes correspondem nunca foram catalogadas, quantificadas ou sujeitas às técnicas dos métodos estatísticos e de cadastramento de imóveis adotadas pelos órgãos de planejamento da intervenção governamental na área rural. **Prevalece a inexistência de qualquer “interesse prático” para examinar e compreender estes sistemas tidos como “obsoletos”. Representariam, sob este prisma, anacronismos mais próprios de crônicas históricas, de documentos embolorados de arquivos, de verbetes dos dicionários de folclore e de cerimônias religiosas e festas tradicionais.** São vistos como uma recriação intelectual de etnógrafos, que incorrem na reedição de antigos mitos ou, quem sabe, numa idealização dos políticos de ação localizada supostamente empenhados no reavivamento de utopias caras ao ideário populista. (ALMEIDA, 2008, p. 134-135) (grifou-se)

A implementação de políticas por vezes esbarra em obstáculos originados na dificuldade em adaptar seus instrumentos às diferentes realidades encontradas nas diversas comunidades. Como exemplo, pode-se apontar o modelo de *reserva extrativista* que, desenvolvido a partir da experiência dos seringueiros no Acre, passou a ser imposto a todas as comunidades tradicionais que se dedicam à atividade extrativista, abstraindo suas particularidades, de modo que, embora as quebradeiras de coco babaçu tenham práticas diferentes dos seringueiros – tal como no uso comum dos recursos naturais -- as políticas a elas aplicadas deixam de levar essas distinções em consideração (SHIRAIISHI NETO, 2007).

Outra amostra das dificuldades de transição dos costumes de povos e comunidades tradicionais a conceitos jurídicos abstratos é ilustrada por Almeida (2008), com o uso comum da terra. Nesse modelo, o gozo dos recursos não é atribuído individualmente a limitado grupo, mas a uma coletividade formada por relações solidárias (entre familiares, parentes, grupos de povoado ou aldeia), resultando em prática que não se adequa à concepção de propriedade privada prevista em lei e, por isso, encontra entraves na formação de políticas que tutelem esses costumes.

Por essa razão, exige-se que a formulação da política de regularização fundiária nesses casos reconheça as peculiaridades históricas e culturais ocorridas no assentamento desses indivíduos, que se destacam pelas diferentes dimensões tomadas pela relação das comunidades quilombolas com as áreas historicamente ocupadas e as dessemelhantes formas como exercem essa relação entre sujeitos e terras.

Entretanto, o que se percebe é que a política maranhense de territorialização não foi capaz de superar esse desafio (da mesma forma em que o fez a política federal), por consolidar e reproduzir uma violência contra os saberes e, conseqüentemente, aos modos de vida dos quilombos, impondo como únicas e exatas as concepções de mundo “científicas” que dão base à linguagem jurídica. Impede-se, assim, a continuidade da organização social e dos sistemas produtivos enraizados nas culturas das comunidades tradicionais, por eles próprios desenhadas com o passar dos anos, em exercício de autogestão.

3.2 Análise do processo de titulação do Território Quilombola Sesmaria dos Jardins

O Processo Administrativo ITERMA nº 143038/2016, de regularização do território quilombola de Sesmaria dos Jardins, em Matinha/MA, teve início com a autuação em 30 de junho de 2016 e, em tramitação desde então, conta com cerca de 1040 (mil e quarenta) folhas até o momento. Originou-se de demanda apresentada em reunião realizada com a equipe da Autarquia Estadual e representantes do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR) de Matinha/MA e das Comunidades Quilombolas de Bom Jesus, Patos, São Caetano, Santa Maria e Itaquiritua – as duas últimas não integrantes do Território Sesmaria dos Jardins (ITERMA, 2016).

Na oportunidade, os representantes da sociedade civil informaram da existência de conflitos pelo uso de suas terras tradicionais, de modo que os integrantes das comunidades se encontravam

impedidos de acessar os recursos naturais necessários à manutenção de seus modos de vida.

O principal objetivo deste povo, segundo ela [Sra. Maria do Rosário, representante da Comunidade Bom Jesus], é a liberdade, pois vivem em constantes conflitos relacionados à terra. Segundo Maria do Rosário, **os produtores não possuem mais acesso à água, aos campos para plantio e nem aos campos naturais, não podem mais acessar as estradas que dão acesso às vias fluviais onde navegam. As estradas estão tomadas por cercas elétricas, grandes plantios e pecuária.** Relatou, ainda, que ameaças aos trabalhadores e seus líderes vem ocorrendo e aumentando, pois estes incomodam aos grandes proprietários, por lutarem por seus direitos. (ITERMA, 2016, p. 01) (grifou-se)

Evidente, então, desde o primeiro momento, que a demanda de titulação do território, mais do que somente a garantia da propriedade da associação de moradores, visava a garantia de manutenção de suas expressões culturais, proveito dos recursos naturais ali encontrados e a mitigação dos conflitos já existentes entre tais conjuntos e indivíduos que se apresentavam como proprietários das terras. Por essa razão, foram inicialmente reivindicados pelas comunidades:

Ato seguinte foi lido um abaixo-assinado por Sandra Regina do MIQCB, fruto de um seminário envolvendo as comunidades e entidades apoiadoras de suas causas, solicitando, dentre outras coisas: a proteção à sua identidade cultural; titulação das terras por eles ocupadas; garantia do livre acesso aos recursos naturais, inclusive babaçu; retirada de cercas de arame e cercas elétricas que impedem acesso aos recursos naturais; cancelamento de matrículas fraudulentas; garantia de preservação das manifestações culturais e forma de viver; recuperação das áreas degradadas; proteção dos sítios arqueológicos e históricos oriundos dos ancestrais (ITERMA, 2016, p. 01).

Brito (2018), ao discutir o caso, revela que a titulação como território quilombola era vista com receio por alguns grupos dentro das comunidades, dentre outros motivos, pela baixa eficiência e demora verificada na conclusão dos trabalhos em nível federal e estadual, pela desconfiança em relação aos procedimentos adotados e pela ineficácia de políticas pós-titulação voltadas aos quilombolas, mas foi a alternativa escolhida pela indisponibilidade de opção que atendesse a todos os interesses dos grupos tradicionais.

Embora o documento em que requerida a regularização do território contasse com a assinatura de apenas 152 (cento e cinquenta e dois) indivíduos – enquanto estima-se que viviam cerca de 648 (seiscentos e quarenta e oito) pessoas nas comunidades integrantes do território (BRITO, 2018) – o processo teve início independentemente de discussões relativas ao quórum para formulação do pedido, em consonância com as normas já utilizadas em âmbito federal e com o texto que seria futuramente publicado no Decreto Estadual nº 32.433/2016, segundo o qual o procedimento poderia ser iniciado de ofício pelo ITERMA “ou a requerimento de qualquer interessado” (MARANHÃO, 2016).

A conclusão que se chega é que, analisando apenas quantitativamente, o número de assinaturas no abaixo-assinado encaminhado para reivindicar o processo de regularização fundiária do Sesmária do Jardim poderia ser considerado insuficiente ou não representativo dos anseios das comunidades que o compõem. Contudo, após a inserção em campo, considerando-se os dados qualitativamente, **é possível afirmar que houve grande participação no evento e no abaixo-assinado**, não havendo óbice para servir como um meio eficaz e legítimo de reivindicação da demanda. Ademais, **as legislações que tratam sobre a titulação de territórios quilombolas não especificam um quórum de pessoas que legitimaria a abertura de tal procedimento administrativo**. (BRITO, 2018, p. 159) (grifou-se)

Tal interpretação compatibiliza-se, inclusive, com as normas inscritas em tratados internacionais que abordam a matéria de territorialização de comunidades tradicionais, tais como a Convenção nº 169 da OIT, que consideram a garantia dos territórios como um poder-dever dos Estados, de modo a não condicionar seu exercício a um requerimento formal e específico – o que, em caso alternativo, representaria significativo obstáculo à concretização da prerrogativa reservada às comunidades quilombolas pela CF/88.

Entretanto, por iniciado em junho 2016, o processo administrativo em comento precede muitas das normas definidoras do procedimento de titulação em âmbito estadual, tais como o próprio Decreto Estadual nº 32.433, que seria publicado somente no mês de novembro do mesmo ano, e a Instrução Normativa SAF nº 01/2020, de modo a tornar notável, neste primeiro momento, a imprecisão das metodologias aplicadas no tratamento do caso. Exemplo disso é a instituição de Grupo de Trabalho para “estudar e apresentar alternativas para o atendimento das demandas” (ITERMA, 2016, p. 06) das comunidades requerentes.

Como primeiras providências, foram realizados o levantamento cartorário de eventuais registros incidentes na área requerida pelas comunidades, de modo a averiguar eventuais propriedades privadas no território, e o levantamento topográfico georreferenciado, para identificação mais precisa do imóvel a ser regularizado, que, naquele momento, teve área estimada em 1.632ha (mil seiscientos e trinta e dois hectares).

Dessa forma, foram produzidos no mês de outubro de 2017, em parceria entre o ITERMA e a SAF, o *Levantamento Ocupacional* e o *Levantamento Cartorial* do Território Quilombola Sesmária dos Jardins, documentos necessários à identificação das comunidades requerentes de titulação e dos registros públicos que necessitariam ser desconstituídos para a outorga de propriedade às comunidades quilombolas.

A redação do referido Levantamento Ocupacional, inclusive, menciona a existência de Instrução Normativa específica para regulamentação do Decreto Estadual nº 32.433, justificando

com esse fato o uso da Instrução Normativa INCRA nº 57/2009 para análise dos elementos que embasariam a titulação (ITERMA, 2016) – neste contexto, destaca-se o pioneirismo do processo de Sesmaria dos Jardins, que serviria de “experiência piloto” para a definição dos procedimentos de regularização de outros territórios tradicionais. Nele, foram levantados dados das famílias ocupantes do território e, em seguida, na sistematização e análise dos dados obtidos para construção do relatório. Em relação às dificuldades encontradas pelos moradores, o relatório destaca:

Impactos ambientais, sociais e econômicos, especialmente para as comunidades tradicionais, cujos recursos naturais são base da sua produção material e reprodução social. Nesse contexto, **o conflito entre grupos se estabelece tendo como plano de fundo as antagônicas formas de apropriação e uso dos recursos naturais, entre aqueles que se identificam como quilombolas, quebradeiras de coco babaçu e pescadores artesanais e aqueles que se identificam como criadores** (também popularmente identificados como fazendeiros ou donos). (ITERMA, 2016, p. 80) (grifou-se)

No documento, é mencionada também a existência de regimes de trabalho denominados como “coleta de meia” ou “quebra de meia” em que, como condicionante para o acesso aos recursos naturais inseridos em propriedades particulares dentro do território, as quebradeiras de coco entregam metade da produção ao “dono do babaçual”, prática constitutiva de relação de exploração do trabalho que subverte a lógica de uso comum normalmente adotada pelos extrativistas (ITERMA, 2016).

A este respeito, é possível ressaltar a importância da regularização do território como instrumento de cidadania e preservação dos valores culturais dos povos e comunidades tradicionais, ao evitar que sejam forçosamente inseridas no ciclo de produção capitalista, em oposição a formas de organização em torno do uso comum e sem a comercialização da própria força de trabalho, denominadas por autores como Almeida e Mourão (2017) como unidades de produção camponesas, assim definidas:

O conceito de unidade de produção camponesa se refere a uma unidade de produção que está baseada no trabalho familiar, utilizando, apenas secundariamente, quando o faz, a compra de trabalho de outros ou a venda da própria força de trabalho. Neste sentido mais genérico estão incluídos os temas: famílias camponesas, camponês, unidades produtoras de dimensão familiar e unidade de produção camponesa. Quando esta unidade de produção é autônoma, isto é, tem sob seu controle direto os meios de produção, inclusive a terra, utilizou-se os termos e as expressões produtor direto (no contexto das frentes de expansão), camponês proprietário (que compra títulos de propriedade) e posseiros (no contexto das questões relativas às terras devolutas). No caso de sua subordinação a outro grupo social, devido ao fato de não deter a propriedade da terra, os termos são: foreiros (no contexto do latifúndio tradicional) ou moradores ou ainda moradores foreiros. (ALMEIDA, MOURÃO, 2017, p. 71) (grifou-se)

Dessa forma, torna-se claro, ao analisar em conjunto as reivindicações das comunidades, as informações constantes no levantamento produzido pela equipe do Poder Executivo estadual e a literatura antropológica, o viés de relevância cultural da titulação das terras em favor dos povos tradicionais, não somente pela necessidade de acesso aos recursos naturais, mas também pela imperatividade de autonomia na definição de sua organização interna, com objetivo de afastar a inevitabilidade da exploração de sua força de trabalho.

Retornando aos autos do Processo Administrativo nº 143038/2016, o Levantamento Ocupacional conclui com recomendações para: titulação do Território Sesmaria dos Jardins como território quilombola; articulação de políticas públicas para “fomentar a questão produtiva e social” (ITERMA, 2016, p. 104); garantia de ação efetiva em matéria ambiental, tanto na recuperação de áreas afetadas pela ação humana, quanto no enfrentamento dos crimes ambientais praticados no território e áreas adjacentes (ITERMA, 2016).

Na oportunidade, também foi abordada a possibilidade de constituição de um Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), nos moldes do que era praticado em âmbito federal pelo INCRA, e as necessidades de melhor instruir a equipe de servidores responsável pela atuação direta em demandas de comunidades tradicionais e de preparação de um material instrucional a ser utilizado em âmbito interno e externo para melhor orientar sobre os direitos e procedimentos em matéria de territorialização de territórios quilombolas.

Por sua vez, o Levantamento Cartorial produzido em outubro de 2017 revelou a existência de uma grande quantidade de registros cujo domínio foi considerado precário, em razão da existência de vícios anulatórios em suas cadeias dominiais.

Dos 39 (trinta e nove) nomes indicados pelos cartórios de Viana e Matinha, municípios onde se localiza o Território Sesmaria dos Jardins, apenas 2 (dois) possuíam cadeias dominiais completas – ou seja, apenas nestes casos era possível verificar a legitimidade dos sucessivos registros, remontando ao destaque do patrimônio público ao patrimônio privado, conforme preconiza a Lei de Registros Públicos (ITERMA, 2016).

Denota-se, dessa forma, situação peculiar em que os alegados opositores ao acesso dos recursos naturais do território pelas comunidades quilombolas, antes informalmente referidos como os “proprietários” das terras, na realidade tratavam-se de posseiros, por detentores de títulos precários, o que teria consequências diversas ao processo de territorialização: se, por um lado, seriam reduzidos os custos relativos à desapropriação dos imóveis pelo poder público, por outro

lado, surgiam problemáticas relacionadas à tomada de medidas de realocação e reassentamento dos posseiros, bem como de indenização de suas benfeitorias de boa-fé.

Posteriormente, em abril de 2018, as associações de moradores das Comunidades Bom Jesus e São Caetano informaram de sua autoidentificação como quilombolas, resultado de deliberações ocorridas em março do mesmo ano em reuniões dos associados. No total, 39 (trinta e nove) famílias da Comunidade Bom Jesus se declararam quilombolas, enquanto 73 (setenta e três) famílias fizeram o mesmo na Comunidade São Caetano (ITERMA, 2016).

Neste momento, já é possível identificar uma das mais comuns problemáticas percebidas nos processos de titulação de territórios dentro do sistema maranhense (reproduzindo práticas também verificadas na esfera federal): a regularização ocorre em favor de associações de moradores, forçando a constituição de pessoas jurídicas para representação das Comunidades.

Autores como Shiraishi Neto (2014) afirmam que a exigência de outorga de títulos em favor de associações civis, inscrita em normas infraconstitucionais, são resultado de interpretação extensiva do texto constitucional, que sob determinada ótica poderia ser entendido como incompatível com as demais disposições do texto da CF/88.

As associações constituídas para o processo de titulação das terras revelam elementos importantes que necessitam ser refletidos. Cotejando os Estatutos Sociais das associações que foram criadas ou que já existiam, é possível observar que a preocupação cinge-se à respeito da Lei n.º 6.015/1973 (a chamada Lei de Registros Públicos) e do Código Civil de 1916, com pequenos “ajustamentos” para acompanhar as necessidades impostas pelos órgãos para a titulação das terras ocupadas. Os órgãos vão condicionar o título a uma série de cláusulas que limitam e impedem os grupos de usar o bem e dele dispor. Haveria um excesso de zelo que pudesse levar a inconstitucionalidade dessas ações, pois o art. 68 não expressa tais restrições? (SHIRAISHI NETO, 2014, p. 9)

Isso ocorre porque a CF/88 descreve a liberdade de associação como direito individual, enquanto a propriedade dos territórios quilombolas trata-se de direito coletivo, a ser garantido à respectiva população remanescente de quilombos. Assim, a interpretação que impõe a participação em associação civil como condicionante ao exercício do direito coletivo estaria ferindo prerrogativa constitucional e, além disso, prejudicando as formas tradicionais de organização destes conjuntos, gerando complicações e possíveis conflitos internos – situações exacerbadas em casos como o de Sesmária dos Jardins, em que três comunidades, organizadas em distintas associações, pleiteiam em conjunto a regularização das terras.

Prosseguiu o processo, então, com a publicação de editais e notificação dos posseiros para a realização de vistoria com objetivo de identificar as benfeitorias existentes e a coleta de dados

georreferenciados para melhor individualização das áreas em posse de terceiros. Nesta fase, o processo chegou ao conhecimento inequívoco de terceiros cujos direitos seriam afetados pela constituição de território quilombola naquelas terras, razão pela qual em 07/06/2018 foi recebida a primeira impugnação aos atos até então praticados (ITERMA, 2016).

A petição simples, redigida de próprio punho, tinha como propósito central o requerimento de dilação do prazo para contestação ao edital publicado em 20/04/2018, fazia breve menção ao argumento de que as publicizações ao processo já executadas não preenchiam “os requisitos contidos nos incisos de I a IV, artigo 8º do Decreto Estadual nº 32.433/2016” (ITERMA, 2016, p. 226). A referida norma trata do conteúdo das publicações referentes aos processos de titulação:

Art. 8º O ITERMA, após concluir os trabalhos de campo de delimitação e levantamento ocupacional e cartorial, publicará edital por duas vezes consecutivas no Diário Oficial do Estado do Maranhão e no Diário Oficial do Município, caso exista, onde se localiza a área sob estudo, contendo as seguintes informações:

I - denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos;

II - circunscrição em que está situado o imóvel;

III - limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas; e

IV - títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação, nos termos da Lei nº 9.169, de 16 de abril de 2010. (MARANHÃO, 2016)

Ademais, fora realizado *Levantamento Fundiário*, com o propósito de identificar as propriedades e posses não quilombolas a serem afetadas pela titulação. Nesse momento, foram apontadas 14 (catorze) propriedades, totalizando mais de 780 hectares, e 9 (nove) posseiros que ocupavam cerca de 98 hectares. Para conclusão do processo, a transmissão de tais propriedades às comunidades quilombolas dependeria de desapropriação pelo Estado, mediante prévia indenização, assim como deveriam ser ressarcidos os desapossados de boa-fé (ITERMA, 2016).

Destaca-se, contudo, que a ordem dos procedimentos adotados pelo ITERMA na condução do processo de territorialização de Sesmaria dos Jardins parece contradizer a si mesmo. Enquanto o Levantamento Cartorial identificou a existência de somente dois registros de propriedade legítimos dentro da área afetada, o Levantamento Fundiário faz menção a catorze proprietários, tratando como regulares muitas das matrículas em que já identificados vícios e deixando de tomar, desde logo, as medidas judiciais/administrativas para a sua desconstituição.

Tais opções resultam em uma maior morosidade na conclusão do processo administrativo, atrasando ainda mais o que já seria naturalmente um complexo movimento. Razoável imaginar que

essas dificuldades tenham sido parte dos membros da Comunidade Patos, que em abril de 2019 aprovaram, em assembleia da associação de moradores, a retirada do requerimento ao ITERMA.

Adentrando de forma mais específica nas impugnações interpostas ao processo administrativo de regularização fundiária do Território Quilombola Sesmaria dos Jardins, foram recebidas 17 (dezessete) contestações no prazo oportunizado, todas contendo os mesmos fundamentos, diferenciados apenas os documentos utilizados para comprovação de suas posses/propriedades. Os argumentos foram listados no Parecer Jurídico presente nos autos (ITERMA, 2016):

- a. os requerentes são um “pequeno grupo de pessoas mal intencionadas” cujas ações geram “instabilidade dos pequenos agricultores, com a presença do Estado levando terror para uma região que historicamente sempre gozou de paz e tranquilidade”;
- b. a existência de falha no relatório por não identificar as pessoas que não têm casa e não possuem área para desenvolver as atividades rurais;
- c. a respeito das atividades desenvolvidas no dia 21 de abril no povoado São Caetano, afirmam que há uma fragilidade na pesquisa, visto que somente 10 pessoas falam pelas 200 que moram na comunidade;
- d. a maioria da comunidade não se autodeclara quilombola;
- e. a existência de contradição entre o tempo de existência da comunidade quilombola (100 anos) a da Associação dos Moradores e Produtores Rurais Extrativistas do Quilombo Bom Jesus (08 anos);
- f. o Edital não atende aos requisitos do artigo 8º da Instrução Normativa 01/2018;
- g. as comunidades quilombolas não exercem a posse do território reivindicado;
- h. que os contestantes exercem a posse justa de imóveis situados dentro do Território Quilombola reivindicado pelas comunidades de São Caetano, Bom Jesus e Patos, alegação que foi instruída com registros de imóveis. (ITERMA, 2016, p. 440) (grifos no original)

Denota-se, de imediato, que a maior parte das alegações tem por origem o desconhecimento de como se constituem, organizam e relacionam os territórios quilombolas com os tais populações tradicionais. Nesse sentido, a tentativa de impor às comunidades uma relação de posse-propriedade típica do civilismo jurídico, bem como a exigência de que a certificação do autorreconhecimento e a criação das associações representativas expõem a imposição de padrões culturais alheios à realidade quilombola como forma de legitimação de sua existência e de suas reivindicações.

De qualquer forma, ainda que ignorado o fato de estarem distantes da realidade em sentido antropológico, as justificativas apresentadas também são frágeis em perspectiva puramente jurídica, eis que a interpretação da CF/88 pela jurisprudência dos tribunais brasileiros reconhece o caráter diferenciado da relação estabelecida entre as comunidades tradicionais e seus territórios – afastando condicionantes como o antes suscitado *marco temporal* para garantia de suas prerrogativas. Essa compreensão, entretanto, é prejudicada pela aparente timidez do constituinte e

legislador⁴⁶, que deixaram de consolidar tal posição em leis e decretos, contribuindo para o desconhecimento da realidade pela população geral.

Todavia, destaca-se, dentre os pontos centrais do Parecer Jurídico produzido acerca das impugnações, o fato de que naquele momento já se tinha conhecimento da existência de ocupantes não auto identificados como quilombolas dentro da área em que se pretendia constituir território, gerando demanda de reassentamento, não regulamentada nos instrumentos legais e administrativos que tratam da titulação na esfera estadual. Pelo contrário, o mencionado Parecer faz referência a normas federais, como o Decreto nº 4.887/2003 e a Instrução Normativa INCRA nº 57/2009 – não aplicáveis, naturalmente, ao poder executivo maranhense (ITERMA, 2016).

Evidente, portanto, a presença de vácuo normativo que já demonstrava potencial de causar prejuízos às partes envolvidas: seja aos posseiros, que deixariam de ser reassentados, medida que garantiria uma desintrusão menos traumática e menos impactos aos seus costumes; ou à própria comunidade, na medida em que significaria um processo mais burocrático e moroso, eis que tais problemas teriam que ser abordados em momento futuro, provavelmente com a edição de novos instrumentos específicos.

Por fim, o Parecer Jurídico emitido nos autos do Processo Administrativo ITERMA nº 143038/2016 conclui pelo reconhecimento do Território Quilombola Sesmaria dos Jardins em sua integralidade, ainda que condicione a titulação à realização de desapropriação por parte do Poder Executivo estadual para desconstituição das propriedades e indenização das posses detectadas na área a ser regularizada (ITERMA, 2016).

Nesta fase, diante da necessidade da tomada de medidas desapropriatórias, cuja competência é atribuída exclusivamente ao Governador do Estado, chefe do Poder Executivo, os autos foram encaminhados à Casa Civil para nova análise, inclusive com emissão de novo Parecer Jurídico em janeiro de 2020, dessa vez produzido pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), que entendeu por “juridicamente viável a edição do decreto expropriatório [...] declarando-se de interesse social as posses e domínios privados incidentes sobre o Território Quilombola Sesmaria do Jardim” (ITERMA, 2016, p. 982).

⁴⁶ Notavelmente no âmbito legislativo, eis que a Administração Pública (estadual e federal) muito avançou nas últimas décadas, no sentido de expressar com clareza, em suas normas, as excepcionais conjunturas culturais que marcam a existência das comunidades tradicionais, a exemplo do Decreto nº 6.040/2007 e da IN SAF nº 01/2020.

Não obstante esse tenha sido o entendimento, o supramencionado Parecer da PGE subordinou a edição do decreto desapropriatório à realização de “ampla pesquisa cartorária a respeito dos títulos de propriedade inseridos na localidade, identificando proprietários e a respectiva cadeia dominial” (ITERMA, 2016, p. 983), embora tais serviços já estivessem registrados no processo, seja pelo Levantamento Cartorial ou pelo Parecer Jurídico anterior – documentos sobre os quais não se manifestou a PGE.

Tal omissão em relação aos trabalhos já realizados gerou pedidos de reconsideração e sucessivas movimentações do processo administrativo entre os órgãos, ITERMA e PGE, até que fosse expedido novo Parecer Jurídico pela PGE, dessa vez reconhecendo a existência de Levantamento Cartorial já efetuado por profissional habilitado, de modo a se manifestar pelo prosseguimento do feito em setembro de 2020, gerando um atraso de nove meses na tramitação da demanda por ignorar a existência de documentos presentes nos autos desde outubro de 2017.

Por fim, opinando a PGE pelo prosseguimento do feito e prolatada decisão do Diretor Presidente do ITERMA para indeferimento das contestações e criação do Território Quilombola Ssesmaria dos Jardins, os autos foram encaminhados ao gabinete do Governador do Estado para publicação de ato desapropriatório, o que ocorreu em 31/03/2022 através do Decreto nº 37.557/2022, que declarou de interesse social os imóveis abrangidos pelo mencionado território (MARANHÃO, 2022).

O caso do Território Ssesmaria dos Jardins, embora não concluído com a expedição do título de domínio em favor das comunidades, revela-se um cenário interessante para análise por dois fatores, principalmente: foi o processo utilizado como referência piloto para a edição de normas que seriam aplicadas a todos os demais territórios regularizados pelo Estado do Maranhão; além disso, tem-se nessa oportunidade a primeira desapropriação por interesse social, para fins de constituição de território quilombola, efetuada no Estado.

Entretanto, em que pesem as dificuldades naturais de condução de um caso em momento simultâneo à definição do procedimento que o regulamentaria observam-se fatos que violam as normas protetivas de Direitos Humanos de comunidades tradicionais quilombolas, consagradas em tratados internacionais. De início, é possível apontar que o “discurso da falta”, conforme denominado por Shiraishi Neto (2021), justificou a excessiva demora na conclusão dos procedimentos pela inexistência de normas de instrução dos processos, situação que contribui no agravamento dos conflitos e impacta negativamente a vida das comunidades.

A ideia da falta, que ensejaria insegurança jurídica, tem sido o argumento mais usado para justificar a constante demora na instrução dos processos administrativos para a titulação das terras. A titulação da “Sesmarias do Jardim”, no município de Matinha, é um exemplo que serve de padrão, pois o processo ficou suspenso a aguardar a elaboração e a publicação de uma Instrução Normativa (IN). Segundo comentários de alguns técnicos, foi “descoberto” a necessidade de uma nova Instrução Normativa para garantir a devida segurança jurídica dos processos administrativos. A demora na condução do processo acabou aguçando o conflito, expondo a comunidade a toda sorte de violência, como a criminalização de lideranças e ameaças de morte. 8 (oito) lideranças da comunidade Sesmarias do Jardim encontram-se sob a proteção do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, coordenado pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH). (SHIRAIISHI NETO, 2021, p. 9)

Esse cenário, em que privilegiada a edição de atos normativos em detrimento da ação concreta na territorialização de áreas tradicionalmente ocupadas por povos tradicionais (sobretudo no caso das comunidades quilombolas, objeto de estudo neste momento), ocasiona prejuízos pelo grande represamento de processos administrativos na autarquia fundiária em fase inicial, porquanto os esforços das equipes têm foco na construção de ferramentas a serem usadas no futuro, ao passo em que ignoram a realidade de conflitos socioambientais já evidente em todo o Estado, onde terceiros aproveitam-se da situação de insegurança das comunidades para apropriar-se de suas terras e dos recursos naturais ali encontrados.

Números do Relatório de 2021 da COECV, que monitora disputas fundiárias e ambientais, revelam um rápido crescimento no número de conflitos socioambientais relacionados a povos tradicionais no Estado do Maranhão, sendo que, até junho de 2021, tinha-se conhecimento da existência de cerca de 62 casos envolvendo comunidades tradicionais rurais, quilombolas e de pescadores (MARANHÃO, 2021d).

Ademais, os dados da Comissão demonstram que apenas 2 das 29 comunidades quilombolas em conflito já foi beneficiada por título expedido pelo ITERMA ou INCRA, o que torna possível traçar uma relação entre a violência no campo, que aflige povos tradicionais em todo o Estado, e a insuficiência nos trabalhos das autarquias fundiárias, cuja demora na conclusão dos processos de titulação agrava uma situação que já seria naturalmente frágil, pela oposição de interesses entre as comunidades e os grandes empreendimentos rurais na disputa por terras e recursos naturais. A esse respeito, matéria publicada no sítio eletrônico Brasil de Fato (2021):

As comunidades quilombolas apontam que, além das questionáveis licenças ambientais concedidas pelo estado, **a falta e a demora na titulação de suas terras tradicionais favorecem empresários, grileiros e latifundiários, que pressionam as suas condições de vida, degradam o meio ambiente e assassinam as suas lideranças.** É o que explica o quilombola João da Cruz, articulador do Movimento Quilombola do Maranhão

(Moquibom). “**Titulando as nossas terras, os nossos quilombos, dificilmente teremos esses conflitos.** Todos os dias você ouve falar de quilombolas sendo mortos e conflitos em todos os cantos. E não falo só pelos quilombos, mas também pelos territórios indígenas. Para nós é tão importante a titulação porque é disso que a gente depende para viver.” (BRASIL DE FATO, 2021) (grifou-se)

O mesmo cenário é corroborado pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), em relatório aprovado em outubro de 2022, segundo o qual, no ano anterior, ocorreram 243 situações de conflitos por terra/território, distribuídas em 52 municípios maranhenses e envolvendo cerca de 32.473 famílias. Desde 1985, teriam sido assassinadas 182 pessoas em decorrência de conflitos agrários no Maranhão – destes, 7 casos ocorreram em 2021; a maior parte (quatro) correspondia a lideranças de comunidades quilombolas (CNDH, 2022).

Retornando à análise concreta do caso de Sesmaria dos Jardins, outro ponto destacável é a não realização de consulta prévia às comunidades, embora tenham sido adotadas diversas medidas administrativas, no curso do processo, com potencial impacto em seus modos de vida.

Isso não significa, evidentemente, que o processo ocorreu às cegas das entidades representativas dos povos tradicionais – o que se comprova pelas ocasiões em que se manifestaram tais organizações nos autos processuais e na manutenção dos compromissos da Mesa Quilombola do ITERMA –, mas que não foram definidos protocolos nem realizada consulta prévia, a despeito do que preconiza o artigo 6º da Convenção nº 169 da OIT.

As críticas à forma da regulamentação evidenciam que os desafios para implementar o direito à consulta vão além do seu descumprimento. Em muitos casos, são realizadas pretensas consultas, que não observam os padrões internacionais normatizados e resultam em processos que não garantem aos povos interessados autonomia e poder de decisão. Mais do que uma mera regulamentação de direito ou uniformização de procedimentos de consulta entre os órgãos federais e povos interessados, em detrimento das especificidades destes, é necessário que haja um entendimento por parte do Estado brasileiro sobre o espírito e o alcance prático de uma consulta realizada de boa-fé, conforme estabelece a Convenção nº 169/OIT. (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, 2016, p. 15)

Trata-se de prática natural ao procedimento estabelecido nas normas estaduais, que, mesmo tendo sido editadas após a incorporação da supramencionada Convenção ao ordenamento jurídico brasileiro, deixaram de prever momentos específicos para a criação de protocolos e realização de audiência das comunidades. Nem se poderia justificar tal realidade sob a afirmação de que os processos de regularização fundiária não têm influência nos costumes desses conjuntos, uma vez que são comuns, nesses casos, intervenções como desapropriações ou outras formas de incorporação de imóveis ao patrimônio do Estado.

Ademais, a omissão em oportunizar a participação ampla dos quilombolas nos processos de reconhecimento e titulação de seus próprios territórios acaba por dar-lhes um papel secundário e passivo em um momento em que deveriam assumir centralidade. O afastamento das comunidades dos trabalhos de regularização tem por resultado uma homogeneização dos procedimentos, que deixam de considerar as particularidades do caso em atenção e aplicam os mesmos métodos adotados a todos os requerentes, em expressão de violência que deixa de obedecer às normas protetivas de tais culturas – a exemplo do art. 26 da Declaração das Nações Unidas sobre Direitos de Povos Indígenas, que atribui aos Estados a obrigação de tutelar as terras de povos tradicionais, condicionando tal atuação ao respeito adequado a “costumes, as tradições e os regimes de posse da terra dos povos indígenas a que se refiram” (ONU, 2008).

Essa necessidade de aproximar as comunidades do processo, facultando-lhes participação e realizando consultas, pode ser demonstrada no caso em estudo ao abordar o Levantamento Ocupacional, peça processual que tem por objetivo a “caracterização sociocultural, histórica, econômica, produtiva, ambiental e geográfica da área quilombola identificada” (MARANHÃO, 2021b, p. 13). Acontece que, apesar de fundamentar-se em informações coletadas através de entrevistas realizadas com os próprios moradores das comunidades, o documento é redigido pela equipe interdisciplinar da autarquia estadual e, por essa razão, é resultado da interpretação destes servidores dos dados obtidos.

Assim sendo, seria razoável esperar que, antes da consolidação do Levantamento Ocupacional como fundamento da decisão administrativa que acolheu o pleito de regularização fundiária do imóvel, fossem escutadas as comunidades para garantia de que a visão se adequa à realidade por elas percebida. Ressalta-se que o mencionado esforço não seria mero exercício teórico, sem consequências práticas, pois no sistema jurídico brasileiro as motivações vinculam-se à validade dos atos administrativos, de modo que a incorporação de informações equivocadas poderia servir de fundamento para a anulação da decisão proferida, refletindo em grave retrocesso em desfavor dos quilombolas.

Outro ponto sensível no caso do Território Quilombola Sesmaria dos Jardins é que, não obstante todos os avanços experimentados na criação instrumentos para garantia dos direitos dos povos tradicionais e na modelagem de políticas públicas de titulação, ainda se percebem temas em que a falta de normas específicas prejudica as atividades da autarquia fundiária estadual. Notavelmente em relação aos procedimentos de avaliação de propriedades e benfeitorias para fins

de desapropriação/indenização, matéria não abordada pelos Poderes Legislativo ou Executivo nos textos já editados.

Saliente-se que a necessidade de regulamentar tais atividades se evidenciou, no processo administrativo em análise, desde os Levantamentos Fundiário e Cartorial, que já em outubro de 2017 (quase cinco anos antes da publicação do decreto desapropriador) apontavam à existência de benfeitorias de boa-fé e registros imobiliários legítimos pendentes de valoração dentro da área a ser regularizada. Todavia, em todo este período o Estado permaneceu inerte, sem sequer abrir discussões sobre os critérios a serem adotados, de modo a agravar o já patentemente moroso processo de titulação.

No texto *Entraves ao cumprimento do artigo 68 da ADCT pelo ITERMA*, Shiraishi Neto (2021) relata que se tentou justificar a lentidão na conclusão dos processos de territorialização pelo Estado do Maranhão com alegações de ausência de normas específicas, deslocando o foco dos institutos à construção de ferramentas que futuramente propiciariam um aumento na produtividade. Entretanto, o que se percebe na análise do caso concreto é que, passados mais de 12 anos da aprovação da Lei Estadual nº 9.169/2010, não se intensificaram os trabalhos de titulação nem se concluiu a configuração dos procedimentos, conjuntura que colabora para manter a situação de precariedade e os conflitos que marcam a experiência diária das comunidades quilombolas maranhenses. É o que demonstra o quadro abaixo

Quadro 2: Títulos expedidos pelo ITERMA em territórios quilombolas por ano.

TÍTULOS EXPEDIDOS PELO ITERMA EM TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS⁴⁷	
Número de territórios titulados	Ano
0 (zero)	2010
13 (treze)	2011
5 (cinco)	2012
10 (dez)	2013
2 (dois)	2014
0 (zero)	2015

⁴⁷ Informações extraídas do sítio eletrônico do ITERMA, disponível em <https://iterma.ma.gov.br/programas-ou-campanhas/quilombos-titulados>.

6 (seis)	2016
4 (quatro)	2017
0 (zero)	2018
1 (um)	2019
1 (um)	2020
0 (zero)	2021
4 (quatro)	2022

Fonte: dados sistematizados pelo Autor (2022).

Por todo o exposto, é possível concluir que os avanços normativos percebidos no âmbito da administração estadual maranhense em matéria de territorialização de quilombos, embora denotem uma maior preocupação com a tutela dos direitos culturais dos povos e comunidades tradicionais e tenham envolvido certa preocupação com o desenho de procedimento mais eficiente, não representaram uma melhoria concreta na situação dos processos administrativos, tendo-se como referência o Processo do Território Sesmaria dos Jardins, que até o final de 2022 (após seis anos de tramitação) não chegou ao final.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão do que representam os quilombos foi objeto de constante transformação com o passar dos anos. Inicialmente, o discurso colonial-escravagista buscou criminalizá-los, com o propósito de evitar um rompimento com o sistema econômico vigente – construído sobre a exploração da mão de obra de trabalhadores subjugados – e evitar a sua proliferação. Posteriormente, no período seguinte à abolição, começou a ser elaborada uma nova concepção, que reconhecia as atrocidades da escravidão para tratar os quilombos como um movimento histórico de resistência da população negra em busca de meios para preservar a cultura de seus antepassados, originada ainda em tradições das nações africanas.

Essa visão, majoritária por diversas décadas, teve ponto alto no primeiro reconhecimento jurídico dos direitos de comunidades quilombolas, com a inclusão de trechos da Constituição Federal de 1988 que reconheciam os seus direitos territoriais (art. 68 do ADCT) e o papel desses conjuntos na formação do patrimônio cultural brasileiro (art. 216 da CF/88). Tal inovação veio na esteira do processo de redemocratização pós-ditadura militar (1964-1985), momento em que os movimentos sociais e os povos e comunidades tradicionais tiveram a oportunidade de se inserir nas discussões sobre quais seriam as diretrizes do novo regime político brasileiro.

Todavia, a interdição do debate por blocos parlamentares mais conservadores da Assembleia Nacional Constituinte, a falta de tempo para maiores aprofundamentos – importante apontar que os conteúdos referentes aos quilombos foram adicionados ao texto constitucional nos últimos momentos de deliberação – e as problemáticas concernentes à própria interpretação do que significariam os quilombos no século XX – até então tidos como relíquias oriundas de problemas de outrora, últimas instâncias de resistência contra a um sistema opressor que não mais existia – resultaram num mandamento direcionado a uma idealização que não mais correspondia às experiências das comunidades.

Isso se tornou evidente nos anos seguintes, quando se passou a tratar os quilombos em perspectiva antropológica mais centrada na construção de suas identidades culturais próprias, elaboradas em torno de seus modos de vida convencionais – e que os aproximavam da realidade de outros povos tradicionais encontrados no Brasil⁴⁸, tais como populações indígenas, quebradeiras de coco, comunidades de fundo de pasto etc. Alterou-se, então, a visão das comunidades

⁴⁸ Bem como em países antes submetidos ao regime colonial, referidos por Gonzalez (1988) como amefricanos.

quilombolas para considerar a constante transformação de sua identidade em torno de ideias centrais como a autogestão, a territorialidade e a memória.

Elucidou-se ainda mais essa nova perspectiva com o surgimento de novas fontes jurídicas, provenientes de convenções e tratados internacionais incorporados ao Direito brasileiro, que levam em consideração a necessidade de conservar os elementos centrais da identidade dos povos e comunidades tradicionais ao mesmo tempo em que são propiciadas as condições para o desenvolvimento de suas culturas em seus próprios termos – a exemplo do que se pode encontrar nas diretivas de documentos como a *Convenção n° 169* da OIT e a *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural e a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais* da UNESCO. Esses documentos, frutos de uma concepção mais atual e assentados em prescrições mais específicas à conjuntura que envolve as comunidades tradicionais, passaram então a ser invocados como instruções para a interação com estes conjuntos.

Todavia, a dogmática jurídica não foi capaz de acompanhar integralmente as mencionadas transformações, de modo que as primeiras tentativas de regulamentar o art. 68 do ADCT em âmbito federal, já nos primeiros anos do século XXI, insistiam em vincular a atualidade das comunidades ao cenário encontrado nos tempos pré-abolição, através da imposição de restrições como o marco temporal. Desde aquele momento, podia-se perceber a incapacidade do Direito, por si só, de tutelar as garantias atribuídas constitucionalmente às comunidades tradicionais quilombolas com a devida sensibilidade.

Em que pese a ocorrência dos avanços percebidos posteriormente, com a formulação de políticas de reconhecimento e territorialização alicerçadas em critérios e autodefinição e na participação das próprias comunidades na condução dos processos, a política nacional nunca foi capaz de atender plenamente as demandas dos quilombolas e os paradigmas definidos pelas normas de Direito Internacional. E essas falhas acabaram sendo transportadas à esfera estadual no momento da elaboração do procedimento maranhense de titulação de territórios quilombolas.

Embora tenham sido consagrados pela Constituição Estadual ainda no ano de 1989, desde o início os direitos das comunidades quilombolas encontraram obstáculos à sua institucionalização. A título de ilustração, de imediato aponta-se à grave omissão legislativa que atrasou em mais de vinte anos a regulamentação do mandamento constitucional, eis que apenas em 2010 foi aprovada a Lei Estadual n° 9.169, que trazia (de forma muito rudimentar) as primeiras diretrizes do que se tornaria a política maranhense.

Necessário apontar, por outro lado, que a morosidade do Estado não foi originada num suposto silêncio ou desinteresse da sociedade civil. Ainda na década de 1990, nos primeiros anos após a promulgação da CE/89, já se constataavam movimentos organizados em torno da reivindicação dos direitos territoriais das comunidades quilombolas no Maranhão, de modo a proporcionar avanços com a execução de atividades que, apesar de não amparadas por legislação específica, foram pioneiras na regularização fundiária das terras de quilombos – fatos passíveis de observação através do caso da Reserva Extrativista do Quilombo Frechal, em 1992, e da operação do Termo de Compromisso de Cooperação Técnica Mútua firmado em 1996 entre o ITERMA e a SMDH no âmbito do Projeto Vida de Negro.

Destaca-se, com isso, a presença de dois aparentes requisitos para a atuação do Estado na regularização de territórios quilombolas: a *existência de ferramentas jurídico-administrativas* para concretização dos direitos e a *disposição política da Administração Pública* (ainda que impulsionada pela sociedade civil) para alocar recursos e esforços em torno da execução das atividades. A primeira das condições passou a ser atendida sistematicamente a partir da segunda década do século XXI, com a promulgação da supracitada Lei Estadual nº 9.169/2010, a edição do Decreto Estadual nº 32.433/2016 e a publicação da Instrução Normativa SAF nº 01/2020, todas que tiveram elevada importância na criação do modelo estadual de territorialização.

O procedimento maranhense, mesmo parcialmente inspirado nos mecanismos já aplicados no modelo federal, manifestaram um esforço de simplificação, com o objetivo de tornar mais céleres os processos administrativos – através, por exemplo, da dispensa de produção dos relatórios antropológicos obrigatórios nos trabalhos do INCRA. Entretanto, é notável que a política maranhense padece de muitos dos mesmos vícios encontrados nas normas federais, sobretudo no que se refere à ausência de ocasiões específicas para a realização da consulta prévia, livre e informada (cuja exigência foi ignorada até mesmo no momento de elaboração das regras), a criação de sucessivas etapas para a materialização de prerrogativas que originalmente não foram acompanhadas de condicionantes no texto constitucional e a imposição de institutos jurídicos típicos do Direito Civil (como noções de posse/propriedade e a criação de associações civis) não plenamente compatíveis com as tradições e modos de vida das comunidades tradicionais.

Dentre os demais, esse último defeito merece especial atenção, pois denota a reprodução de um padrão de violência epistêmica típico dos regimes coloniais, ao coagir as populações quilombolas à conformação a um padrão de representação da realidade que não se compatibiliza

com suas culturas e não respeita os elementos que alicerçam a sua identidade – como as já citadas premissas de autodefinição/autogestão e territorialização. Entende-se que essa controvérsia teria base em diversos fatores: a antes exposta caracterização das comunidades quilombolas como remanescentes de um período já ultrapassado; o apagamento das experiências da população negra do processo de construção do constitucionalismo brasileiro, que tomou como base apenas as experiências eurocentradas da cultura hegemônica; e o descumprimento dos preceitos encontrados nas normas de Direito Internacional, que se orientam por compreensões além dos institutos jurídicos.

Ademais, soma-se a essas falhas estruturais a insuficiente disposição do Estado em direcionar esforços à execução de atividades de regularização fundiária de territórios quilombolas. Essa condição é demonstrável pela inocorrência de um aumento significativo na quantidade de títulos expedidos pelo ITERMA nos últimos anos, apesar da consolidação de uma estrutura normativa que há mais de dez anos permanece em estado de constante aprimoramento. Resulta disso a infeliz vulnerabilização das comunidades em todo o Estado, submetidas a um contexto de expansão agrícola e um número crescente de conflitos socioambientais.

Ressalta-se que, por ocasião do presente trabalho, essas problemáticas foram identificadas não apenas em plano teórico, na discussão de ideais abstratos, mas também no estudo concreto do caso do Território Quilombola Sesmária dos Jardins, em tramitação no ITERMA desde 2016. Na conjuntura em análise, puderam ser comprovados diversos dos obstáculos antes suscitados: a) a ocorrência de conflito socioambiental que pressiona a comunidade pela busca de uma solução imediata; b) a inexistência de registros de realização da consulta prévia; c) a criação de burocracias que atrasam o andamento do processo e ainda assim são insuficiente para responder a todas as situações (a exemplo da inexistência de previsão normativa do procedimento para a avaliação de imóvel a ser desapropriado); d) a inexistência de aparato estatal suficiente para dar vazão a todas as demandas do Maranhão, com única e reduzida equipe responsável pela condução de todos os processos; e) a dificuldade no direcionamento de recursos para a realização da desapropriação das propriedades particulares; f) a exigência de conformação das comunidades a institutos jurídicos não compatíveis com seus modos de vida tradicionais (como na necessidade de constituição de associações gestoras do território, que acabam por gerar controvérsia ao originar conflitos internos pelo controle da entidade).

Por esses motivos, é imperativa a conclusão de que as diligências da Administração Pública maranhense na concretização dos direitos territoriais de comunidades tradicionais quilombolas, embora tenham refletido em avanço significativo na estruturação de procedimento a ser utilizado nas titulações, não teve por resultado uma grande melhora nas condições de vida desses conjuntos, que permanecem em situação frágil e precisam sobreviver em um contexto de violentos conflitos e tentativas de apropriação dos seus territórios. Também pelo fato de que, ainda que plenamente utilizadas as ferramentas metodológicas disponíveis, ainda se teria por resultado uma aplicação prática que não se compatibiliza com as normas tuteladoras de seus direitos nem com os princípios fundamentadores de sua cultura, resultando em processo que ignora suas reais necessidades e prejudica a efetividade das diretrizes encontradas na Constituição.

Dessa forma, o presente trabalho representou esforço de identificar e expor os vícios encontrados na política maranhense de territorialização – ainda que, é necessário reconhecer, não se possam ser consideradas esgotadas as discussões –, bem como registrar o paradigma jurídico-político-antropológico a ser observado no tratamento desses casos, de modo a discorrer sobre as condições necessárias ao desenvolvimento de um modelo administrativo mais compatível com os modos de vida das comunidades quilombolas, historicamente negligenciados pelo Direito pátrio.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Wlamyra R. de; FRAGA FILHO, Walter. **Uma história do negro no Brasil**. Salvador: Centro de Estudos Afro-Orientais; Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2006.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Apresentação. In: SHIRAISHI NETO, Joaquim. **Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais no Brasil: Declarações, Convenções Internacionais e Dispositivos Jurídicos definidores de uma Política Nacional**. Manaus: UEA, 2007, p. 9-17.

_____. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pastos: terras tradicionalmente ocupadas**. 2. ed. Manaus: PGSCA-UFAM, 2008.

_____.; MOURÃO, Laís. **Questões agrárias no maranhão Contemporâneo**. Manaus: UEA Edições, 2017.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

ALFONSIN, Betania de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: FASE-GTZ-IPPUR/UFRJ, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1997.

ARAÚJO, Daisy Damasceno. Olhares acerca do processo de construção do artigo 68 (ADCT/CF-1988) e seus desdobramentos na atualidade. In: **31ª Reunião Brasileira de Antropologia**, 2018, Brasília. Anais da 31ª RBA, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p939jyc>. Acesso em 04 de janeiro de 2022.

ARAÚJO, Maria Raimunda. Notícias sobre os quilombos no Maranhão. In: MOURA, Clovis (org.). **Os Quilombos na Dinâmica Social do Brasil**. Maceió: EDUFAL, 2001

BECKHAUSEN, Marcelo. A inconstitucionalidade do Decreto 3912, de 10 de setembro de 2001. In: DUPRAT, Deborah (org.). **Pareceres Jurídicos – Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais**. Manaus: UEA, 2007. p. 21-30.

BRAGA, Cláudio Rodrigues. Comentários sobre os procedimentos administrativos do INCRA na Titulação 97 Quilombola, à luz do Decreto 4887/03 e a Instrução Normativa. In: **Boletim Informativo do Nuer**, Florianópolis, v. 2, n. 2, 2005.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Brasília: Presidência da República, 1992.

_____. **Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001**. Brasília: Presidência da República, 2001.

_____. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Brasília: Presidência da República, 2003.

_____. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ano I, Suplemento ao nº 62, quarta-feira, 20 de maio de 1987**. Brasília: 1987. Disponível em <https://tinyurl.com/2p8c5ubs>. Acesso em 4 de janeiro de 2022

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239**. Decisão. Plenário, julgamento em 08/02/2018.

BRITO, Ciro de Souza. **Bem viver vivido, conquistado e almejado**: um estudo sobre comunidades tradicionais que lutam por reconhecimento territorial na Baixada Maranhense. Dissertação (Mestrado). Belém, 2018. 210f.

BRUSTOLIN, Cíndia. **Reconhecimento e Desconsideração**: a regularização fundiária dos territórios quilombolas sob suspeita. Tese (Doutorado). Porto Alegre, 2009. 277f.

BRUZACA, R. D.; VIEIRA, A. D. Linguagem dos juristas frente a representações jurídico-culturais de povos e comunidades tradicionais: o caso do conflito possessório envolvendo a comunidade quilombola de São Bento, Brejo/MA. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 181-204, 2017.

BRUZACA, Ruan Didier. **A prática jurídica entre a "bainha" e a "faca"**: para (re)pensar o Direito a partir da perspectiva de quilombolas nos conflitos entre a Vale e os territórios de Santa Rosa dos Pretos e Monge Belo, em Itapecuru-Mirim/MA. Tese (Doutorado). João Pessoa, 2020. 221f.

_____. **Quilombos, judiciário e desenvolvimento: Santa Rosa dos Pretos contra Vale no Maranhão**. São Luís: EDUFMA, 2021.

CALDAS, Josiane; COZERO, Paula Talita. Voz das vítimas: a discursividade crítica em Dussel e o mecanismo de consulta da Convenção nº 169 da OIT. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, 2020.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 21, n. 4, p. 1011–1042, 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/3wc3ynkk>. Acesso em: 8 jun. 2022.

CARNEIRO, Edilson. Singularidades dos quilombos. In: MOURA, Clovis (org.). **Os Quilombos na Dinâmica Social do Brasil**. Maceió: EDUFAL, 2001

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. A constitucionalização e a internacionalização dos direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 9, n. 33, abr./jun. 2011. Disponível em <https://tinyurl.com/ycksztaw>. Acesso em: 04 de janeiro de 2022.

CARVALHO, Ana Paula Comin de. Tecnologias de governo, regularização de territórios quilombolas, conflitos e respostas estatais. **Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre, ano 22, n. 46, jul./dez. 2016. p. 131-157.

CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Caso da comunidade indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai, Sentença de 24 de agosto de 2010**. Disponível em: <https://tinyurl.com/b622sy64>. Acesso em: 30 de junho de 2021.

CNDH, Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Relatório Missão Contra a Violência no Campo no Estado do Maranhão – 20 a 22 de Junho de 2022**. Disponível em: <https://tinyurl.com/yzrh4fe9>. Acesso em: 10 de novembro de 2022.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO (CPISP). **Observatório terras quilombolas**. Disponível em: <http://cpisp.org.br/direitosquilombolas/observatorio-terras-quilombolas/>. Acesso em: 01 de junho de 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). **Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 11: Pueblos indígenas y tribales**. San Jose, C. R.: Corte IDH, 2021.

COSTA, Ivan Rodrigues. **O que é o Projeto Vida de Negro-PVN?**. São Luís, 1995. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/03D00016.pdf>. Acesso em: 12 de novembro de 2022.

DIEGUES, Antônio Carlos. A etnoconservação da natureza. In: DIEGUES, Antônio Carlos. (Org.). **Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos**. 2. ed. São Paulo: Hucitec e NUPAUB, p. 1-46, 2000.

DUPRAT, Deborah. Prefácio. In: SHIRAISHI NETO, Joaquim. **Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais no Brasil: Declarações, Convenções Internacionais e Dispositivos Jurídicos definidores de uma Política Nacional**. Manaus: UEA, 2007a. p. 19-24.

_____. Breves considerações sobre o Decreto 3912/2001. In: DUPRAT, Deborah (org.). **Pareceres Jurídicos – Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais**. Manaus: UEA, 2007b. p. 31-40.

EAGLETON, Terry. **A Ideia de cultura**. 2 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

FANON, Frantz. **Os condenados da Terra**. Tradução de Serafim Ferreira. Lisboa: Editora ULISSEIA limitada, 1961.

_____. **Peau noire, masques blancs (Pele negra, máscaras brancas)**. Editora da Universidade Federal da Bahia, 2008.

FERREIRA, Patrícia Macedo. **Avaliação da política de regularização fundiária de territórios quilombolas no Estado do Piauí: o caso da Comunidade Contente**. Dissertação (Mestrado). Natal, 2018. 190f.

FIABANI, Adelmir. Os Quilombos contemporâneos maranhenses e a luta pela terra. **Estudios Historicos**, n. 2, agosto 2009.

FORMIGA, Daniel, et al. The Presence of Structural Racism in Brazilian Culture and the use of Law as a tool of Domination. **International Journal of Advanced Engineering Research and Science (IJAERS)**. Vol. 9, Edição 10, 2022. Disponível em <https://dx.doi.org/10.22161/ijaers.910.30>. Acesso em 10 de novembro de 2022.

GARZÓN, Biviany Rojas; YAMADA, Erika M.; OLIVEIRA, Rodrigo. **Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais**. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica – RCA; Washington, DC: Due Process of Law Foundation, 2016.

GNECCO, Cristóbal. Caminos de la Arqueología: de la violencia epistémica a la relacionalidad. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**. Ciências Humanas, vol. 4, núm. 1, enero-abril, 2009, pp. 15-26.

GOMES, Flávio dos Santos. Quilombos/remanescentes de quilombos. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz, GOMES, Flávio dos Santos (orgs.). **Dicionário da escravidão e liberdade: 50 textos críticos**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

GOMES, Rodrigo Portela. Constitucionalismo e Quilombos. **Revista Culturas Jurídicas**, Vol. 8, Núm. 20, mai./ago., 2021.

GONZALEZ, Lélia. 1988. **A categoria político-cultural de amefricanidade**. Brasileiro (Rio de Janeiro), n. 92/93 (jan./ jun.).

GUSMÃO, Neusa Maria Mendes de. Herança quilombola: negros, terras e direitos. In: MOURA, Clovis (org.). **Os Quilombos na Dinâmica Social do Brasil**. Maceió: EDUFAL, 2001

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

ITERMA, Instituto de Colonização e Terras do Maranhão. **Processo Administrativo nº 143038/2016**. São Luís: 2016.

LEITE, Ilka Boaventura. Os Quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. In: **Etnográfica**, Vol. IV (2), 2000, pp. 333-354.

LIMA, Rui Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. 5º ed. Goiânia: editora UFG, 2002.

MARANHÃO, Estado do. **Constituição Estadual**. São Luís: Assembleia Legislativa, 1989.

_____. **Decreto Estadual nº 15.848, de 1 de outubro de 1997.** São Luís: Assembleia Legislativa, 1997.

_____. **Decreto Estadual nº 15.849, de 1 de outubro de 1997.** São Luís: Assembleia Legislativa, 1997.

_____. **Lei Estadual nº 9.169, de 16 de abril de 2010.** São Luís: Assembleia Legislativa, 2010.

_____. **Lei Estadual nº 10.246, de 29 de maio de 2015.** São Luís: Assembleia Legislativa, 2015.

_____. **Decreto Estadual nº 32.433, de 23 de novembro de 2016.** São Luís: Assembleia Legislativa, 2016.

_____. Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA). **Portaria nº 238, de 24 de novembro de 2017.** São Luís, 2017.

_____. Secretaria de Estado da Agricultura Familiar (SAF). **Instrução Normativa nº 01, de 16 de março de 2020.** São Luís, 2020.

_____. **Decreto Estadual nº 36.889, de 27 de julho de 2021.** São Luís: Assembleia Legislativa, 2021a.

_____. Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA). **Regularização Fundiária dos Territórios Quilombolas no Estado do Maranhão: legislação estadual, perguntas e respostas.** 1ª ed. São Luís, 2021b.

_____. Secretaria de Estado Extraordinária de Igualdade Racial (SEIR) e Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP). **Portaria Conjunta nº 05, de 17 de agosto de 2021.** São Luís, 2021c.

_____. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP). **Relatório 2021 da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV).** v. 2. jan de 2020 a jun. de 2021. São Luís: COECV, 2021d.

_____. **Decreto Estadual nº 37.557, de 31 de março de 2022.** São Luís: Assembleia Legislativa, 2022.

MARANHÃO é o estado com mais assassinatos no campo em 2021, aponta relatório da CPT. **Brasil de Fato.** Imperatriz, 20 de dezembro de 2021. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2021/12/20/maranhao-e-o-estado-com-mais-assassinatos-no-campo-em-2021-aponta-relatorio-da-cpt>. Acesso em 10 de novembro de 2022.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público.** 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDONÇA, Ygor de Siqueira Mendes. **Consulta prévia no estado do Pará: um estudo sob a perspectiva interdisciplinar da participação**. Dissertação (Mestrado). Belém, 2019. 144f.

MIGNOLO, Walter D. Colonialidade: o lado mais escuro da Modernidade. Tradução de Marco Oliveira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 32, nº 94, jun. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/nKwQNPrx5Zr3yrMjh7tCZVv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 15 de novembro de 2022.

MOURA, Clovis. **Os Quilombos na Dinâmica Social do Brasil**. Maceió: EDUFAL, 2001.

_____. **Quilombos: resistência ao escravismo**. 3ª edição. São Paulo: Editora Ática, 1993.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da cidade**: anotações à Lei n. 10.257, de 10-7-2001. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

NASCIMENTO, Abdias. **O Quilombismo**. Rio de Janeiro: Vozes, 1980.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Associação Brasileira de Antropologia: Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais. In: **Boletim Informativo do Nuer**. Florianópolis, v. 1, n. 1, 2 ed., 1997.

OLIVEIRA, Natane Franciella de. **Um Quilombo Contestado: análise sobre o processo de demarcação de terras quilombolas**. Dissertação (Mestrado). Vitória, 2017. 150f.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. Rio de Janeiro, 2008.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT**. Brasília: OIT, 2011. 1v.

_____. **Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT**. Genebra: OIT, 2013. Disponível em <https://tinyurl.com/yajfpdnr>. Acesso em: 12 de novembro de 2022.

PARA debatedores, Fundação Palmares passa por desmonte e é usada para prática de racismo. **Agência Senado**. Brasília, 02 de setembro de 2021. Comissões. Disponível em <https://tinyurl.com/mrxpy9m3>. Acesso em 05 de junho de 2022.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PEREIRA, Bárbara Elisa; DIEGUES, Antônio Carlos. Conhecimento de populações tradicionais como possibilidade de conservação da natureza: uma reflexão sobre a perspectiva da etnoconservação. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, v. 22, 2010. p. 37-50.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**: volume IV direitos reais. 25 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PEREIRA, Paulo Fernando Soares. **Os esquecimentos da memória: o tombamento do patrimônio cultural quilombola e a formulação de uma política pública**. Tese (Doutorado). Brasília, 2019. 350f.

PIETRO, Maria Silvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PONTES JÚNIOR, Felício; OLIVEIRA, Rodrigo. Audiência pública, oitiva constitucional e consulta prévia: limites e aproximações. In: DUPRAT, Deborah (Org.). **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais**. Brasília: ESMPU, 2015. Disponível em <https://tinyurl.com/hbd9vek4>. Acesso em: 12 de novembro de 2022.

RAMOS, Christian; ABRAMO, Laís. Introdução. In: **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT/Organização Internacional do Trabalho**. Brasília: OIT, 2011. Disponível em <https://tinyurl.com/mu59zt2n>. Acesso em 10 de novembro de 2022.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. O Decreto 4.887/2003 e a regulamentação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos. In: **Boletim Informativo do Nuer**, Florianópolis, v. 2, n. 2, 2005.

SANTOS, Antônio Bispo dos. **Colonização, Quilombos: modos e significações**. Brasília: INCTI/UnB, 2015.

SANTOS, Alípio Felipe Monteiro dos. **Memórias e Etnogênese das comunidades quilombolas do território do Caruma, Pinheiro, Maranhão**. Dissertação (Mestrado). São Luís, 2021. 196f.

SARMENTO, Daniel. Comentário ao artigo 68 do Ato das Disposições Gerais Transitórias. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2018.

SCHMITT, Alessandra; TURATTI, Maria Cecília Manzoli; CARVALHO, Maria Celina Pereira de. A Atualização do Conceito de Quilombo: identidade e território nas definições teóricas. In: **Revista Ambiente & Sociedade**. Ano V, n. 10, Jan/Jun. 2002, p. 129-136.

SHIRAISHI NETO, Joaquim (org.). **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil**: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional. Manaus: UEA, 2007.

_____. **Inventário de leis, decretos e regulamentos de terras do Maranhão de 1850-1996**. Belém: NAEA- UFPA, 1998.

_____. Os quilombos como “novos sujeitos de direito”: processo de reconhecimento e impasses. **Cadernos UNDB**. São Luís, v. 4, jan./dez. 2014.

_____. Entraves ao cumprimento do artigo 68 da ADCT pelo iterma: cipoal legal, insegurança jurídica e o contexto regional. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 45, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/64544>. Acesso em: 8 jun. 2022.

SILVA, Dimas Salustiano. Apontamentos para compreender a origem e propostas de regulamentação do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988. In: **Boletim Informativo do Nuer**, Florianópolis, v. 1, n. 1, 2 ed., 1997.

SILVA, Liana Amin Lima da. Convenção 169 da OIT e a livre determinação dos povos: protocolos autônomos de consulta como estratégia jurídica diante das ameaças aos territórios tradicionais. In: **Revista InSURgência**. Ano 4, vol. 4, n. 2, 2018, p. 56-77.

STF, Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração na Petição 3.388 Roraima**. Decisão. Plenário, julgamento em 23/10/2013. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5214423>. Acesso em: 12 de novembro de 2022.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação**. 1. ed. Belém: autor, 2006.

UM POUCO DE HISTÓRIA: O Projeto Vida de Negro. **Observatório Quilombola e Territórios negros**, 25 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://kn.org.br/oq/2019/02/25/um-pouco-de-historia-o-projeto-vida-de-negro/>. Acesso em 10 de novembro de 2022.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Hermenêutica constitucional e o Supremo Tribunal Federal**. Fórum Administrativo [Recurso Eletrônico]: Direito Público. Belo Horizonte, v.20, n.236, out. 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdfhmvpv>. Acesso em: 04 de janeiro de 2022.