

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNDB  
CURSO DE DIREITO

**MARESSA OLIVEIRA DA SILVA**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS:** uma  
análise acerca da garantia dos direitos territoriais a partir dos processos de titulação  
quilombola no estado do Maranhão.

São Luís  
2021

**MARESSA OLIVEIRA DA SILVA**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS:** uma  
análise acerca da garantia dos direitos territoriais a partir dos processos de titulação  
quilombola no estado do Maranhão.

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em  
Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino  
Superior Dom Bosco como requisito parcial para  
obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ruan Didier Bruzaca Almeida  
Vilela.

São Luís

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Silva, Maressa Oliveira da

Regularização fundiária dos territórios quilombolas: uma análise acerca da garantia dos direitos territoriais a partir dos processos de titulação quilombola no estado do Maranhão. / Maressa Oliveira da Silva. \_\_ São Luís, 2021.

100 f.

Orientador: Prof. Dr. Ruan Didier Bruzaca Almeida Vilela.

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2021.

1. Regularização fundiária. 2. Comunidades quilombolas.  
3. Direitos territoriais. 4. Processo de titulação. I. Título.

CDU 347.235(812.1=96)

**MARESSA OLIVEIRA DA SILVA**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS:** uma análise acerca da garantia dos direitos territoriais a partir dos processos de titulação quilombola no estado do Maranhão.

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ruan Didier Bruzaca Almeida Vilela.

Aprovada em: 15/06/2021.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Ruan Didier Bruzaca Almeida Vilela** (Orientador)

Centro Universitário UNDB

---

**Prof. Me. Jorge Alberto Mendes Serejo**

Centro Universitário UNDB

---

**Bela. Gláucia Maria Maranhão Pinto Lima**

Defensoria Pública Estadual do Maranhão

A Deus, pelas bênçãos incontáveis e à minha família, pelo amor e apoio incondicionais.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiríssimo lugar, agradeço e glorifico a Deus, meu Pai amado que concedeu-me capacidade para produzir esse trabalho e sempre me sustenta. Ele é a razão pela qual existo e a força do meu coração.

À minha mãe, que é meu porto seguro, minha maior fonte de inspiração e quem sempre acreditou no meu potencial. Se hoje sou quem sou e acredito no amor, é graças a ela. Mãe, teu acreditar em mim me impulsiona todos os dias.

Ao meu irmão, que é aquele que me dá a certeza de que nunca estarei sozinha e que definitivamente nunca vai existir uma dupla dinâmica melhor do que nós dois. Obrigada por ser meu incondicional companheiro e apoiador neste trabalho e em tudo.

Ao meu pai, meu intercessor incansável, pela dedicação, confiança e proteção. Obrigada por ter me ensinado os princípios e valores que hoje carrego.

À minha prima-irmã Camilla, que mesmo morando no outro lado do mundo, me apoia constantemente. Também aos meus avós, que são verdadeiros exemplos de vida e força. É uma honra poder conviver com vocês e sentir todos os dias o apoio que me dão.

Aos companheiros que a faculdade me permitiu conhecer, Agacilene, Daniel, Giovanna, Lara Maria, Lucas Gabriel e Maria Clara. Obrigada pela alegria diária, por todas as nossas aventuras e pelo carinho. Vocês são presentes de Deus e os levarei para sempre comigo.

Às minhas melhores amigas, Amanda, Ana Beatriz, Karen e Marília, por me ajudarem em todo o tempo, inclusive nos preparativos deste trabalho. Vocês são a família dada por Deus e prova do cuidado dEle por mim.

Aos irmãos que a vida me permitiu escolher, Arthur e Heitor, pelo companheirismo fiel, constante e pelo cuidado comigo em todos esses anos. Estaremos sempre juntos.

Aos meus líderes Alinne, Diego, Isabela e Thiago, pelas orações diárias e por nunca terem desistido de mim. Juntos somos mais fortes. Vocês são imprescindíveis.

Ao meu orientador, Ruan Didier, pela paciência, compreensão e orientação. A conclusão dessa monografia foi possível graças a você. És magnífico, professor.

Ao professor Nonnato Masson o qual me auxiliou na compreensão de diversos quesitos desse trabalho e me impulsionou a continuar. Obrigada por toda ajuda e conversas.

Ao meu inesquecível chefe Dr. Hilton Melo, pela dedicação em me fazer evoluir, e por ter me apresentado a realidade acerca da temática dessa monografia.

Agradeço a todos que de alguma forma contribuíram para a conclusão desta etapa tão importante e para a construção de quem eu sou hoje.

## RESUMO

O presente estudo tem como escopo analisar a efetividade na realização dos processos de titulação dos territórios ocupados pelas comunidades quilombolas a nível nacional e detalhadamente no estado do Maranhão. Pretende-se dessa forma, compreender se há uma garantia eficaz e concreta dos direitos territoriais assegurados aos quilombolas. A partir disso, extrai-se a problemática a ser resolvida no decorrer desta monografia, que é a de justamente averiguar a efetividade na realização dos processos de titulação quilombola. Para tal, foi necessário abordar acerca dos referidos direitos territoriais, sob o viés da Convenção 169 da OIT e sob a ótica constitucional. Ademais, expor os decretos federais brasileiros que trazem direitos relacionados ao território quilombola, tais quais o Decreto nº 4.887/2003 e o Decreto nº 6.040/2007. Isso buscando demonstrar que são assegurados reconhecimento e proteção aos direitos em questão. Após, explanou-se o trâmite do processo de titulação dos territórios ocupados pelas comunidades quilombolas quando neste envolverem áreas do âmbito federal, bem como nos territórios pertencentes à esfera estadual maranhense. Tais exposições justificam-se pelo fato de que o referido processo é o mecanismo criado pelo Estado para a efetivação do direito territorial de propriedade definitiva aos quilombolas. Indo mais além, fora exposta a realidade acerca dos processos de titulação das comunidades quilombolas no Brasil e no estado do Maranhão, por meio de dados obtidos a partir da análise de documentos oficiais da FCP, do INCRA e do ITERMA, com o escopo de averiguar a situação factual dos processos de regularização fundiária quilombola. Em seguida, objetivando observar as consequências pela demora na tramitação dos processos de titulação dos territórios quilombolas no estado do Maranhão, abordou-se o contexto da comunidade Santa Maria dos Pretos e a comunidade Matões dos Moreira. Por fim, fez-se uma correlação de todo o exposto e investigou-se a efetividade da garantia dos direitos territoriais quilombolas, a partir de um exame analítico, acompanhado da apresentação de desafios que ameaçam a implementação célere e efetiva das titulações quilombolas. Quanto à metodologia utilizada neste estudo, aplicou-se o método hipotético-dedutivo. A pesquisa fora exploratória e descritiva, com aplicação das técnicas empregadas bibliográfica e documental, com uma abordagem quantitativa e qualitativa. Os resultados obtidos nesse estudo permitiram identificar que a efetividade na realização das titulações dos territórios quilombolas ainda é pequena, apresentando pouca celeridade.

**Palavras-Chaves:** Comunidades Quilombolas. Direitos Territoriais. Regularização Fundiária. Processo de Titulação. Efetividade.

## ABSTRACT

The present study aims to analyze the effectiveness in performing the titration processes of the territories occupied by quilombola communities at the national level and in detail in the state of Maranhão. It is intended to understand whether there is an effective and concrete guarantee of the territorial rights guaranteed to quilombolas. From this, the problem to be solved in the course of this monograph is extracted, which is to ascertain the effectiveness in carrying out the quilombola titling processes. To this end, it was necessary to address the territorial rights of the Quilombola population, under the bias of Convention 169, of ILO and from a constitutional perspective. In addition, to expose the Brazilian federal decrees that bring rights related to the quilombola territory, such as Decree n° 4,887 of November 20, 2003 and Decree n° 6,040 of February 7, 2007. This seeks to demonstrate that recognition and protection of the definitive ownership of the lands in which the quilombola communities occupy are ensured. After that, the process of titration of the territories occupied by quilombola communities was detailed when they involved areas of the federal scope, as well as in the territories to the Maranhão. Such exposures are justified by the fact that this process is the mechanism created by the State for the realization of the territorial right of definitive property to quilombolas. Going further, the reality about the titration processes of quilombola communities in Brazil and the state of Maranhão had been exposed, through data obtained from the analysis of official documents of the FCP, INCRA and ITERMA, with the scope of verifying the factual situation of the quilombola land regularization processes. Then, aiming to observe the consequences of the delay in the processing of the processes of titration of quilombola territories in the state of Maranhão, was addressed the context of the community Santa Maria dos Pretos and the Matões dos Moreira community. Finally, a correlation was made of all the exposed data and the effectiveness of the guarantee of quilombola territorial rights was examined, from a statistical analysis, accompanied by the presentation of challenges that threaten the rapid and effective implementation of quilombola titrations. Regarding the methodology used in this study, the hypothetical-deductive method was applied. Moreover, the research is exploratory and descriptive and used bibliographic techniques and documentary, applying a quantitative and qualitative approach. The results of this study allowed us to identify that the effectiveness in carrying out the titling of the quilombola territories is still small, with little speed.

**Key Words:** Quilombola Communities. Territorial Rights. Land Regularization. Titration process. Effectiveness.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Organograma 1 - Etapas do processo de titulação no âmbito federal .....	48
Organograma 2 - Etapas do processo de titulação no âmbito estadual maranhense .....	57

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resultado anual de certificações no Brasil de 2004 a 2021 .....	60
Tabela 2 - Quantidade de processos de certificações abertos e sua respectiva etapa.....	62
Tabela 3 - Processos de regularização fundiária abertos no Incra de 2004 a 2018 .....	63
Tabela 4 - Terras quilombolas tituladas por governos federais nos estados .....	66
Tabela 5 - Resultado anual de certificações no Maranhão de 2004 a 2021.....	67
Tabela 6 - Resultado anual de territórios titulados no Maranhão apenas nos anos em que ocorreram as respectivas titulações, entre 1999 a 2019.....	69

## LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CCAF	Câmara de Conciliação e Arbitragem Federal
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CPISP	Comissão Pró-Índio de São Paulo
DIRTQ	Diagnóstico de Identificação e Reconhecimento do Território Quilombola
FCP	Fundação Cultural Palmares
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ITERMA	Instituto de Colonização e Terras do Maranhão
IN	Instrução Normativa
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPF	Ministério Público Federal
PNC	Plano Nacional de Cultura
OIT	Organização Internacional do Trabalho
RTID	Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação Territorial
SEC	Secretaria Especial da Cultura
SIGEF	Sistema Nacional de Gestão Fundiária
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>DIREITOS TERRITORIAIS DA POPULAÇÃO QUILOMBOLA BRASILEIRA</b> .....	<b>18</b>
<b>2.1</b>	<b>Os direitos territoriais certificados pela Convenção 169 proveniente da Organização Internacional do Trabalho</b> .....	<b>18</b>
<b>2.2</b>	<b>Os direitos garantidos à população quilombola brasileira relacionados ao território em que ocupam sob a ótica da Constituição Federal</b> .....	<b>23</b>
<b>2.3</b>	<b>Os direitos relacionados ao território quilombola atestados em decretos federais brasileiros</b> .....	<b>31</b>
<b>3</b>	<b>O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS</b> .....	<b>37</b>
<b>3.1</b>	<b>O trâmite do procedimento de titulação dos territórios ocupados pelas comunidades quilombolas no âmbito federal</b> .....	<b>37</b>
<b>3.2</b>	<b>O procedimento de titulação dos territórios ocupados pelas comunidades quilombolas maranhenses na esfera estadual</b> .....	<b>49</b>
<b>4</b>	<b>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS NO ESTADO DO MARANHÃO</b> .....	<b>59</b>
<b>4.1</b>	<b>A situação factual acerca da regularização fundiária das terras quilombolas no Brasil e no estado do Maranhão</b> .....	<b>59</b>
<b>4.2</b>	<b>Morosidade na tramitação da regularização fundiária do território quilombola no estado do Maranhão: Caso dos quilombos Santa Maria dos Pretos e Matões dos Moreira</b> .....	<b>70</b>
<b>4.2.1</b>	<b>Caso do quilombo Santa Maria dos Pretos</b> .....	<b>71</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Caso do quilombo Matões dos Moreira</b> .....	<b>75</b>
<b>4.3</b>	<b>Uma análise sobre a (in) efetividade da garantia dos direitos territoriais quilombolas a partir dos processos de regularização fundiária</b> .....	<b>79</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>89</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>93</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente monografia tem como escopo analisar a efetividade na realização dos processos de titulação dos territórios ocupados pelas comunidades quilombolas, focalizando especialmente nas que se encontram no estado do Maranhão. Isso buscando compreender se, de fato, os direitos territoriais quilombolas têm sido concretamente garantidos, diante dos atuais entraves no processo em questão.

Primeiramente, conforme se demonstrará no decorrer deste trabalho, tem-se que a terra possui um significado singular para o quilombola, tendo em vista corresponder não apenas ao seu local de moradia e fonte de produção e sustento. Na verdade, de acordo com o Ministério Público Federal (2018), por meio do território em que ocupam, os quilombolas perpetuam sua cultura, valores e princípios, os quais constituem sua identidade, transmitindo-os às suas gerações futuras. O quilombola se conecta ao território em que habita e ele possibilita que o povo quilombola permaneça unido, o que denota a imprescindibilidade deste.

Somando isso ao fato de existir uma grande parcela de integrantes da população quilombola no Brasil e destacadamente, no estado maranhense, evidencia-se uma primordialidade incontestável de se ter uma efetiva e célere finalização dos processos de titulação de territórios quilombolas. E isso porque, o processo de titulação se configura como um mecanismo criado pelo Estado para efetivar o direito territorial à propriedade definitiva assegurado constitucionalmente.

Diante disso, selecionou-se o problema de estudo a ser resolvido no decorrer desta monografia: os processos de titulação dos territórios ocupados pelas comunidades quilombolas, a nível nacional e detalhadamente no estado do Maranhão, têm sido efetivamente realizados e assim, os direitos territoriais assegurados?

A esse respeito, parte-se da tese de que a efetividade na realização das titulações dos territórios quilombolas é idônea e operativa. Isso tendo em vista toda a normatização e instituição procedimental decretada no Brasil quanto à regularização fundiária quilombola, tanto internacionalmente, quanto na esfera nacional.

Porém, é evidente que tal tese precisa ser analisada de acordo com a realidade concreta dos referidos processos de titulação. Fundamentado nisso, direciona-se para o objetivo geral do presente trabalho que é, justamente, o de analisar a eficaz garantia dos direitos territoriais quilombolas a partir dos processos de titulação das comunidades quilombolas no Brasil e especificamente no Maranhão.

Ademais, buscando responder ao citado questionamento principal formulado e desenvolver acerca da temática proposta, o trabalho fora dividido em objetivos específicos. O primeiro objetivo específico é o de discorrer acerca dos direitos territoriais assegurados à população quilombola brasileira. Para isso, no capítulo inicial abordou-se primeiramente sobre os direitos em comento que são garantidos pela Convenção 169 da OIT. Em seguida, descreveu-se os direitos territoriais quilombolas previstos constitucionalmente e por fim, os direitos relacionados ao território quilombola proferidos por decretos federais brasileiros, referentes ao Decreto nº 4.887/2003 e o Decreto nº 6.040/2007.

Tais considerações foram explanadas com o escopo de não apenas detalhar e informar a respeito dos direitos territoriais quilombolas, mas também demonstrar o asseguramento deles no plano teórico e legislativo do ordenamento jurídico brasileiro. E aqui se destaca o direito territorial quilombola à propriedade definitiva das terras em que as comunidades quilombolas ocupam.

O segundo objetivo específico se propôs em compreender o processo da regularização fundiária dos territórios quilombolas no Brasil, o qual se concretiza com a efetivação do processo de titulação dos comentados territórios. Dessa maneira, no segundo capítulo, abordou-se, em um primeiro momento, acerca dos processos de titulação dos territórios ocupados pelas comunidades quilombolas maranhenses no âmbito federal, que é quando as áreas envolvidas no referido processo se configurarem como públicas federais. Após, explanou-se o trâmite do processo em questão nos territórios pertencentes à esfera estadual do Maranhão, objetivando a assimilação do funcionamento da regularização fundiária quilombola brasileira e maranhense.

Já no que se refere ao último objetivo específico, buscou-se verificar a realidade acerca dos procedimentos de titulação dos territórios quilombolas no Brasil e de forma específica no estado do Maranhão. Dessa forma, no capítulo final, informou-se acerca de tal realidade por meio de dados obtidos a partir da análise de documentos oficiais dos órgãos envolvidos no referido processo, referentes à FCP, ao INCRA e ao ITERMA.

Em seguida, visando investigar as consequências por uma demora na tramitação dos processos de regularização fundiária dos territórios quilombolas, expôs-se o contexto de duas comunidades quilombolas no estado do Maranhão, tais quais a comunidade Santa Maria dos Pretos e Matões dos Moreira. Por fim, correlacionando todo o exposto no decorrer do presente trabalho, fez-se uma análise estatística acompanhada da apresentação de obstáculos à implementação de titulações quilombolas com celeridade, a fim de examinar e alcançar a

veracidade acerca da efetividade dos processos de titulação e, por conseguinte, da garantia dos direitos territoriais quilombolas.

O interesse pelo presente trabalho no ponto de vista pessoal deu-se pelo fato da autora, na posição de estudante e estagiária de Direito, ter acompanhado diariamente processos envolvendo a titulação de comunidades quilombolas no estado do Maranhão. Isso permitiu denotar a existência de óbices na tramitação regular dos referidos processos e compreender a imprescindibilidade de haver efetividade na realização destes. E a partir disso, verificou-se a necessidade de se voltar a atenção para a referida realidade, com debates, análises e críticas, difundindo informações qualificadas e buscando caminhos para que se obtenha uma efetiva finalização dos processos de regularização fundiária quilombola.

O tema é de grande relevância social, haja vista a quantidade vultosa de comunidades quilombolas no país, destacadamente as maranhenses. Contudo, parcela predominante da sociedade não focaliza sua atenção a tais comunidades e até mesmo acreditam serem extintas, enquanto, na verdade, estas constituem um grupo social que integra a sociedade brasileira. O desconhecimento de que a Constituição Federal (1988) confere proteção especial às comunidades quilombolas e dá, inclusive, dentre outras coisas, aos territórios em que ocupam, a condição de constituinte do patrimônio cultural brasileiro, é latente.

Assim, busca-se despertar a sociedade no que tange a existência destas comunidades, a importância da terra para estas, tanto no que se refere a constituição da sua identidade coletiva enquanto quilombolas, como em relação a cada membro destas, por assegurar-lhes dignidade humana. Além disso, informar a sociedade, especialmente, da existência do processo de titulação dos territórios quilombolas e da sua essencialidade para garantir os direitos territoriais às comunidades quilombolas.

Por fim, a relevância acadêmica é evidenciada tendo em vista que o debate e aprofundamento científico-acadêmico para a população quilombola, especificamente, são pequenos. Poucos são os estudos científicos aprofundados acerca destes, sendo diminutamente conhecido sobre a imprescindibilidade da tutela dos direitos territoriais para este grupo em específico, bem como do funcionamento acerca do procedimento de titulação dos territórios quilombolas, como instrumento para garantia dos referidos direitos.

Diante disso, a intenção deste trabalho é despertar o interesse, assim como a visão analítica e crítica de docentes e discentes sobre a realidade das comunidades quilombolas, bem como acerca da necessidade da efetiva garantia de seus direitos territoriais. E, por último, incentivar a produção científica a respeito.

Passando-se para a apresentação da metodologia utilizada na presente monografia, de acordo com Marconi e Lakatos (2013) o método aplicado fora do tipo hipotético-dedutivo, se tendo início a partir de uma problemática, acima citada no problema de estudo, que será resolvida e respondida precipuamente, de forma provisória.

Provisoriamente partiu-se da premissa de que os processos de titulação dos territórios quilombolas possuem efetividade, tendo em mente a existência de toda instrumentalização procedimental e normativa destes. E, assim, que os direitos territoriais quilombolas são de fato e eficazmente assegurados. Depois, analisou-se tal resposta precípua e a submeteu a críticas, buscando a eliminação dos possíveis erros, o que resultará na conclusão do presente trabalho, pós análises.

Já de acordo com Antônio Carlos Gil (2010), a monografia é exploratória, por buscar aprofundar o conhecimento acerca da temática em análise, no que diz respeito aos direitos territoriais da população quilombola e ao processo de regularização fundiária quilombola, que efetiva os citados direitos. Ademais, é também descritiva por conta de ter-se como escopo descrever características que compõe determinada população e fenômeno.

No que diz respeito às técnicas utilizadas para que o presente estudo fosse desenvolvido, ainda segundo Antônio Carlos Gil (2010), foram a bibliográfica, pois utilizou-se das fontes bibliográficas já produzidas e publicadas a respeito do tema trabalhado, tais como uso de artigos científicos disponíveis na internet, teses, dissertações, revistas, livros doutrinários, as variadas legislações relacionadas, entre outros. Estes ajudarão a sustentar e esclarecer os aspectos teóricos da temática trabalhada.

Além desta, a técnica documental, com a análise de documentos que retratam dados tratados analiticamente sobre a temática proposta, tornando possível a coleta de informações e fundamentos para a elaboração do problema e dos objetivos que norteiam o presente trabalho (GIL, 2010). A escolha dessa análise documental se deu, sobretudo pelo acesso a dados divulgados eletronicamente pelo INCRA, ITERMA e FCP, como órgãos públicos incumbidos de efetivar, em seus níveis específicos, o processo de titulação das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas.

E ainda, para incrementação das informações, utilizou-se dados divulgados pelo IBGE, USP, CPISP em seus sítios eletrônicos, e pelo professor universitário Me. Nonnato Masson Mendes dos Santos, quilombola e advogado no Projeto Vida de Negro do Centro de Cultura Negra do Maranhão em assessoria a comunidades quilombolas. No que tange aos dados disponibilizados pelo citado professor Nonnato Masson Mendes dos Santos, estes foram disponibilizados diretamente pelo mesmo, através da plataforma do Whatsapp.

Exposto isso, tem-se que a coleta de dados, tivera como instrumento de pesquisa justamente os arquivos disponibilizados pelos citados órgãos públicos, na modalidade documental. E, ainda sobre a análise dos dados, de acordo com Antônio Carlos Gil (2010), esta terá uma abordagem quantitativa, visando um estudo estatístico dos processos de titulação dos territórios quilombolas e sua finalização regular e célere. Outrossim, terá uma abordagem qualitativa, no intuito de identificar se a regularização fundiária dos territórios quilombolas é, de fato, efetivada e eficaz.

## **2 DIREITOS TERRITORIAIS DA POPULAÇÃO QUILOMBOLA BRASILEIRA**

Neste primeiro capítulo, objetiva-se analisar e discorrer acerca dos direitos territoriais da população quilombola, sob o viés da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e sob uma ótica constitucional. Ademais, busca-se expor acerca dos decretos federais brasileiros que trazem direitos relacionados ao território quilombola, tais quais o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003 e o Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, para assim compreender que é assegurado reconhecimento à propriedade definitiva das terras em que as comunidades quilombolas ocupam, como também proteção a estas.

Na primeira seção, serão apresentados os direitos territoriais quilombolas garantidos pela Convenção 169, da OIT. Em seguida, se descreverá os direitos previstos constitucionalmente, bem como as análises sociológicas e culturais acerca destes. Por fim, se abordará acerca dos direitos relacionados ao território quilombola atestados em decretos federais, referentes ao Decreto nº 4.887/2003 e o Decreto nº 6.040/2007.

### **2.1 Os direitos territoriais certificados pela Convenção 169 proveniente da Organização Internacional do Trabalho**

A Convenção 169, da OIT, reconheceu a singularidade da relação dos povos indígenas e tribais, com as terras que habitam, sobretudo sob um aspecto coletivo, assegurando proteção e respeito a estes e os garantindo direitos territoriais (BRASIL, 2019). Face ao exposto, o escopo desta seção é apresentar e analisar os direitos da população quilombola relacionados aos territórios em que vivem, sob à ótica da referida Convenção 169, da OIT.

Começando pela trajetória brasileira legislativa de incorporação da Convenção 169, da OIT, tem-se que fora ratificada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 2002 que formalizou a aprovação do texto da Convenção em questão e o Decreto presidencial nº 5.051, de 19 de abril de 2004 publicou a referida Convenção 169, da OIT, no Brasil (MPF, 2018).

Contudo, é necessário salientar que atualmente o citado decreto presidencial fora revogado pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, que realizou uma consolidação agrupando os atos normativos em sua totalidade que tiveram edição pelo Poder Executivo Federal. Estes abordavam acerca de promulgação de convenções e recomendações da OIT

aprovados pela República Federativa do Brasil. A Convenção em comento encontra-se no Anexo LXXII do Decreto nº 10.088/2019 (BRASIL, 2019).

Isto posto, cabe expor, sinteticamente, que a Convenção 169 abordada trata e assegura, de maneira específica, direitos aos povos indígenas e tribais em uma perspectiva mundial, ensejando reconhecimento jurídico a estes. Além disso, incentiva os governos signatários a implementarem e efetivarem os direitos assegurados nela (PAIXÃO, 2015), o que demonstra a imprescindibilidade do referido instrumento normativo.

Antes de adentrar nos direitos atrelados ao território quilombola, é necessário ainda explicitar que a Convenção 169, da OIT, fez com que os estados nacionais signatários, dentre eles o Brasil, organizassem e direcionassem seu sistema jurídico para efetivar a garantia dos direitos abordados por ela. Outrossim, consumir reconhecimento aos povos indígenas e tribais e suas respectivas culturas (MPF, 2018).

Sobre isso, como será abordado no presente trabalho, a própria Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe expressamente proteção e reconhecimento aos direitos dos povos tradicionais, dando-lhes caráter de fundamentais em seu art. 5º, §2º<sup>1</sup>. Segundo o dispositivo, se os direitos trazidos nos tratados internacionais ratificados e promulgados, abordarem matérias que envolvam direitos fundamentais, estes terão natureza constitucional e serão detentores da supremacia hierárquica, tal qual a Constituição possui (BRASIL, 1988).

Conforme exposto acima, percebe-se que tais direitos foram os conteúdos abordados pela Convenção 169, da OIT. Ademais, além de caráter de direito fundamental, terão aplicação imediata<sup>2</sup> (BRASIL, 1988), ou seja, eficácia direta e independentemente de lei, devendo obrigatoriamente os Poderes Públicos efetivá-los (SILVA, 2016).

Dessarte, para um adequado entendimento, é preciso explicitar os sujeitos de direito para os quais ela se aplica, mencionados em seu art. 1º, item 1. Como o presente trabalho ater-se-á aos direitos quilombolas, se atentará ao exposto apenas na alínea referente aos quilombolas, enquanto sujeitos de direito abrangidos pela Convenção 169, da OIT a qual corresponde a alínea a, conforme se explicará a seguir. O art. 1º, item 1, da Convenção em comento afirmam que (BRASIL, 2019):

Art. 1º, item 1: A presente convenção aplica-se: a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus

---

<sup>1</sup> Também no art. 5º, da CF/88 o qual apresenta um rol de direitos fundamentais, o seu § 2º salienta que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988).

<sup>2</sup> § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (BRASIL, 1988).

próprios costumes ou tradições ou por legislação especial; b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas (BRASIL, 2019).

Diante do direcionamento para identificação dos povos tribais citados, os quilombolas incluem-se em tais grupos, tendo em vista que apresentam condições sociais, culturais e econômicas diferentes de outros setores da sociedade nacional e organizam-se socialmente por tradições próprias (PAIXÃO, 2015). E esse respeito, por fim, cabe salientar que a expressão “povos tribais” denotada pela Convenção 169 “deve ser encarada em uma leitura, como a doutrina classifica, *lato sensu*”. (SHIRAISHI NETO, 2007, p. 45)<sup>3</sup>.

Coadunado a isso está o item 2 deste mesmo artigo, o qual apresenta a autoidentificação como critério determinante para se identificar e reconhecer os grupos tribais que fazem parte de um Estado<sup>4</sup>. Isso implica dizer que é necessário que o indivíduo enquanto membro de um povo ou comunidade tradicional, precisa afirmar sobre si o seu pertencimento ao grupo social. E a partir disso, pode-se considerar a garantia do direito da autodefinição para as comunidades quilombolas a nível internacional (MPF, 2018).

Outrossim, é factual que Convenção 169, da OIT, ao mencionar os sujeitos, levanta como critério para identificação dos povos tribais a autodefinição, não trazendo uma definição fechada de quem configuram-se como indígenas ou tribais. Isso pode ser analisado como um mecanismo para que não haja supressão ou afastamento de indivíduos e comunidades por conta de limitações conceituais (MPF, 2018).

Partindo agora para o estudo minucioso dos direitos inaugurados pela Convenção 169, da OIT, e atrelados ao território quilombola, tem-se, primeiramente, a formalização do reconhecimento dos governos signatários de que a relação dos povos indígenas e tribais com as terras que ocupam, é peculiar e muito significativa, principalmente sob um aspecto coletivo (MPF, 2018).

A presente prerrogativa é mencionada pelo artigo 13, item 1 da Convenção 169, da OIT (BRASIL, 2019) e evidencia a autenticação da singularidade e imprescindibilidade da

---

<sup>3</sup> É com essa ideia ampla que se sustenta que a Convenção 169, no contexto nacional, serve de asilo a todos os grupos sociais que demandem proteção e que reúnam os requisitos lá inseridos, tais como: seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco, ribeirinhos, comunidades de fundos de pasto dentre outros agrupamentos (SHIRAISHI NETO, 2007, p. 46).

<sup>4</sup> 2. consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção (BRASIL, 2019).

relação dos povos em comento com a terra em que ocupam, configurando-se como um direito territorial (MPF, 2018). O referido artigo expõe que:

Art. 13. 1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar 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 (BRASIL, 2019).

Assim sendo, para um melhor entendimento do citado normativo, é crucial explicar que a Convenção 169 apresenta a conceituação de forma extensiva de “território” neste mesmo artigo 13, em seu item 2 o qual menciona que: “[...] abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma forma”. Para mais, até afirma, nesse mesmo item, que o termo “terra” deverá incluir e considerar a referida definição de território quando utilizada em artigos da Convenção de forma isolada<sup>5</sup> (BRASIL, 2019).

Dessa forma, a terra corresponde a área em que os povos interessados se desenvolvem, engendra suas especificidades culturais, configurando-se como o “espaço vital para o exercício da identidade, primordial à sobrevivência física e cultural”. (SILVEIRA, 2018, p. 22). Enquanto o território abarca toda a totalidade envolvida no espaço ocupado pelos povos indígenas e tribais, incluindo princípios, saberes e tradições, indo além de um espaço físico como bem material propriamente dito ou elemento para produção e sustento (SILVEIRA, 2018).

Outrossim, dando continuidade à análise dos direitos territoriais quilombolas pela Convenção 169, da OIT, o artigo 14 do referido normativo internacional apregoa prerrogativas territoriais aos povos indígenas e tribais, em que se inclui as comunidades quilombolas. A começar pela determinação de reconhecimento aos Estados nacionais signatários dos direitos de propriedade e de posse aos citados povos interessados, quanto as terras ocupadas por estes (BRASIL, 2019).

E mais, os governos nacionais envolvidos não devem apenas reconhecer como também exercer providências devidas para que as terras ocupadas sejam protegidas e delimitadas, bem como os referidos direitos assegurados (MPF, 2018). Essas garantias se encontram no item 1 e 2 do art. 14, da Convenção 169, da OIT, como se pode verificar (BRASIL, 2019):

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

---

<sup>5</sup> 2. A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma (BRASIL, 2019).

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 (BRASIL, 2019).

Além disso, o art. 14 da Convenção 169, da OIT, no seu item 3, determina que “deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados” (BRASIL, 2019). Assim, as terras ocupadas serão asseguradas com procedimentos apropriados na esfera do ordenamento jurídico de cada um dos estados nacionais signatários, coadunando-se com a sua sistemática jurídica (MPF, 2018).

Percebe-se que o item 1 do art. 14 da Convenção 169 traz a expressão “terras que tradicionalmente ocupam” para identificar as terras sobre as quais incide o reconhecimento dos direitos de propriedade e de posse dos povos indígenas e tribais, sendo assim o objeto a respeito do qual recairá tais direitos territoriais. Contudo, não fora mencionado no normativo em questão um direcionamento acerca da definição do termo citado (MPF, 2018).

Apesar da Convenção em comento não a esclarecer, é necessário compreender tal expressão, por ser tratar, como acima afirmado, do objeto em que os direitos territoriais incidirão. Dessa forma, como está se analisando no presente trabalho os direitos territoriais da população quilombola brasileira, sendo o Brasil um dos estados signatários que incorporou o artigo 14, da Convenção 169, da OIT, em comento, recorrer-se-á à delimitação dada pela doutrina pátria a tal conceito, para entender a aplicação deste no referido país. Este pode ser visualizado nos ensinamentos de José Afonso da Silva (2016, p. 716) ao tecer considerações acerca do termo “terras tradicionalmente ocupadas” trazido pelo artigo em questão:

Terras tradicionalmente ocupadas não revela aí uma relação temporal. [...]. Não quer dizer, pois, terras imemorialmente ocupadas, ou seja: terras que eles estariam ocupando desde épocas remotas que já se perderam na memória e, assim, somente estas seriam as terras deles. [...]. O tradicionalmente refere-se, não a uma circunstância temporal, mas ao modo tradicional de os índios ocuparem e utilizarem as terras e ao modo tradicional de produção, enfim, ao modo tradicional de como eles se relacionam com a terra, já que há comunidades mais estáveis, outras menos estáveis, e as que têm espaços mais amplos em que se deslocam etc (SILVA, 2016, p. 716).

Assim, compreende-se com Silva (2016) que a expressão “terras tradicionalmente ocupadas” em comento precisa ser compreendida como não demonstrativa de uma relação temporal, mas que vai, na verdade, muito além disso. É factual que ela envolve uma conexão existencial e cultural atrelada aos usos e tradições dos quilombolas (SILVA, 2016).

Outra garantia territorial assegurada à população quilombola é o direito aos recursos naturais em sua totalidade, presentes nas terras em que ocupam, conforme o art. 15, da Convenção 169, da OIT (BRASIL, 2019). Sendo os recursos naturais, de acordo com a conceituação apregoada por Freitas “uma gama abrangente de componentes, tais como: recursos minerais, compostos por minérios; recursos biológicos, formados por fauna e flora; recursos ambientais, integrados pelo ar, água e pelo solo; e recursos incidentes, compostos pela radiação solar, ventos e correntes oceânicas”. (FREITAS, 2018, p. 7).

No que se refere a esses recursos naturais, as comunidades tradicionais também podem ter participação em seu uso, administração e conservação, segundo menciona o item 1, do art. 15, da Convenção 169, da OIT<sup>6</sup> (BRASIL, 2019). E isso contribui efetivamente para a conservação da própria biodiversidade e preservação do meio ambiente de tais terras ocupadas (MPF, 2018).

Também existe pela Convenção 169, da OIT, o direito constante em seu art. 18, o qual afirma que “a lei deverá prever sanções apropriadas contra toda intrusão não autorizada nas terras dos povos interessados ou contra todo uso não autorizado das mesmas por pessoas alheias a eles, e os governos deverão adotar medidas para impedirem tais infrações”. Assim, configura-se como uma garantia de punição a qualquer dano e ameaças às terras ocupadas pelos povos interessados (BRASIL, 2019).

Posto isso, conclui-se que a Convenção 169, da OIT, ao contemplar e proporcionar prerrogativas territoriais direcionadas à população quilombola, enquanto povo tribal, funciona como um marco no âmbito internacional de reconhecimento de direitos territoriais a esta. E isso produz consequências a nível nacional de todos os governos signatários, dentre eles, o Brasil, conforme será discorrido nas seções seguintes deste capítulo.

## **2.2 Os direitos garantidos à população quilombola brasileira relacionados ao território em que ocupam sob a ótica da Constituição Federal**

A Constituição Federal de 1988 assegurou proteção às terras ocupadas pelas comunidades quilombolas brasileiras, reconhecendo-lhes propriedade definitiva diretamente no

---

<sup>6</sup> Art. 15. 1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados (BRASIL, 2019).

artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Além disso, resguardou as terras ocupadas pelos diferentes grupos sociais que constituem a sociedade brasileira, dentre os quais se incluem as comunidades quilombolas, proporcionando-as a condição de integrantes do patrimônio cultural brasileiro. Isso porque o território quilombola configura-se como bem de natureza material que alude a identidade, ação e memória de tais grupos (BRASIL, 1988). Diante disso, denota-se diferentes vieses de proteção às terras quilombolas conferidos pela Constituição Federal, os quais serão discorridos a seguir.

Analisando primeiramente o artigo 68, do ADCT, este apregoa que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos.”. (BRASIL, 1988). Disso, afere-se que tal artigo garante, no plano teórico-jurídico e de maneira específica, o direito fundamental à propriedade de terras, ao estabelecer o reconhecimento da propriedade definitiva das áreas em que comunidades quilombolas ocupam (MPF, 2018). Ademais, o artigo ainda determina que o Estado precisa, necessariamente, realizar a emissão dos títulos respectivos, colocando-o como detentor da responsabilidade de criar mecanismos para efetivar o direito territorial em questão<sup>7</sup> (BRASIL, 1988).

Contudo, para uma adequada compreensão, indispensável se faz ressaltar que, ao se analisar os direitos territoriais quilombolas, não é apropriado igualar o termo “propriedade” e “posse” aos institutos posse e propriedade do direito civil brasileiro. Deve-se considerar a propriedade e posse quilombola como uma maneira de ocupação própria dessa população (LIMA; RESENDE, 2012).

No direito civil, Pinto (2016, p. 77) leciona que a propriedade é o “poder jurídico concedido pela lei a algum para usar, gozar, dispor de um determinado bem e de reavê-lo, de quem quer que injustamente o esteja possuindo”, e a posse no sistema civilista, seria o exercício de fato de tais poderes constitutivos e provenientes da propriedade (PINTO, 2016). Já os quilombolas “mantêm uma relação com a terra diversa da dos povos ditos civilizados, sendo o

---

<sup>7</sup> Aqui, cabe pontuar, conforme fora visto anteriormente que o art. 68, do ADCT, enquanto instrumento que define um direito territorial quilombola fundamental, possui aplicação imediata garantida pela própria Constituição Federal em seu art. 5º, § 1º. Além disso, o citado artigo não apresenta em seu texto a locução “na forma da lei”. Tendo essa eficácia imediata, imputa-se que o mesmo não precisa ter regulamentação. Mas, o artigo em questão aponta para a necessidade de regular-se um procedimento para a expedição dos títulos respectivos, os quais efetivarão o direito territorial à propriedade, o qual ele normatiza. Posto isso, fora regulamentado o Decreto nº 4.887/2003, que será analisado posteriormente (MPF, 2018).

território condição de sobrevivência física e cultural” (LIMA; RESENDE, 2012, p. 5), onde se incide direitos originários e não se limita a direitos reais<sup>8</sup> (LIMA; RESENDE, 2012).

Os quilombolas usam coletivamente a terra em que ocupam e não individualmente, o que se distancia do sentido de uso dado pelo direito civil brasileiro à posse e propriedade, conforme acima explicitado (BRUZACA; VIEIRA, 2017). A esse respeito, Bruzaca e Vieira mencionam quanto a esse uso comum de um território, que sobre ele não existe previsão em legal, na verdade tem sua instituição “[...] por grupos familiares que compõem uma unidade social. As normas de uso da terra ocorrem em territórios, funcionando como fator de identificação, resultando na concepção de ‘terra comum’, inalienável e essencial, instituída solidariamente”. (BRUZACA; VIEIRA, 2017, p. 13). Disso, percebe-se que se trata de uma maneira de representação que não se assemelha a dominante referente a prática do direito civil estruturada no direito brasileiro (BRUZACA; VIEIRA, 2017). É preciso ter isso em mente para se analisar os direitos territoriais quilombolas.

Seguindo-se na análise acerca do referido direito territorial quilombola em pauta, é necessário salientar que tal garantia de propriedade definitiva constitui um marco egrégio às comunidades quilombolas sob um aspecto não somente jurídico e legal, tendo em vista que foi a partir da Constituição Federal que as comunidades quilombolas passam a configurar-se como sujeito de direitos específicos<sup>9</sup> (FURTADO, 2017). Mas, sobretudo sob um viés cultural e identitário. Isso porque a terra, para o quilombola, possui significância distinta e peculiar, não correspondendo pura e simplesmente a moradia, fonte de produção e sustento, mas por produzir permanência de uma conexão que une o povo quilombola (SARMENTO 2006).

A terra possibilita que o grupo realize destacadamente a continuidade e perpetuação de sua cultura, prosseguindo no tempo, assegurando às gerações vindouras os valores, bem como o manancial cultural de seus antepassados e de sua identidade quilombola. Assim, denota-se um papel substancial da terra na própria identidade coletiva do grupo e de cada membro da comunidade, sendo uma forma de assegurar e tutelar a dignidade humana deste (SARMENTO, 2006).

Atrelado a esse aspecto de garantia da dignidade humana do quilombola pela efetividade dos seus direitos territoriais, este pode ser analisado, dentre outras, sob a vertente de assegurar-se o direito à moradia e, conseqüentemente, a garantia de acesso pacificado aos

---

<sup>8</sup> Não é da ocupação quilombola propriamente que se legitimam e originam os seus direitos sobre as terras em que vivem, segundo José Afonso Silva, a terra ocupada por comunidades tradicionais não é “uma forma de usucapião imemorial, do qual emanariam os direitos sobre as terras por eles ocupadas, porque isso, além do mais, é incompatível com o reconhecimento constitucional dos direitos originários sobre elas”. (SILVA, 2016, p. 716)

<sup>9</sup> ou seja, lhes é garantido formalmente suas diferenças (FURTADO, 2017, p. 100).

recursos naturais dos territórios, o que acautela o sustento dos membros quilombolas. Se retirados do espaço que ocupam, não teriam onde habitar, não possuiriam residência e nem de onde retirar seu sustento, o que atingiria o mínimo existencial, vital à sobrevivência humana de forma digna e indissociável do princípio da dignidade da pessoa humana (SARMENTO, 2006).

Ademais, se houvesse a referida retirada dos quilombolas de seus territórios ainda insurgiria no espalhamento dos membros das comunidades quilombolas e a dispersão ocasionaria a desapareição da comunidade quilombola como um todo (SARMENTO, 2006). Isso resultaria na não continuidade de sua identidade cultural coletiva típica o que gera “crises profundas, intenso sofrimento e uma sensação de desamparo e de desorientação”. (SARMENTO, 2006, p. 5).

Postas tais considerações, denota-se a importância do art. 68 do ADCT e a necessidade da efetivação do direito territorial de propriedade ao quilombola que ele apregoa. Nesse sentido, convém mencionar novamente Sarmiento (2006, p. 5) ao lecionar acerca da importância do estabelecimento definitivo das áreas ocupadas pelos quilombolas:

[...] não é exagero afirmar que quando se retira a terra de uma comunidade quilombola, não se está apenas violando o direito à moradia dos seus membros. Muito mais que isso, se está cometendo um verdadeiro etnocídio. Por isso, o direito à terra dos remanescentes de quilombo pode ser identificado como um direito fundamental cultural, que se liga à própria identidade de cada membro da comunidade.

Assim, percebe-se que o direito territorial presente no art. 68, do ADCT merece ter reconhecida sua fundamentalidade, justificada com a ligação, acima discorrida, do direito em questão com o princípio da dignidade da pessoa humana, cujo os direitos fundamentais são irradiações (SARMENTO, 2006)<sup>10</sup>.

Outrossim, o direito territorial das áreas ocupadas pelos quilombolas repercute, conforme o manual de atuação da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais do Ministério Público Federal, na “aquisição originária para todos os efeitos civis”. (MPF, 2018, p. 92). Estes possuem efeitos *ex tunc*, retroativos, sobrelevando os direitos que antes incidiam e haviam sido adquiridos pela comunidade quilombola sobre a referida terra ocupada, como por exemplo, o da posse de boa-fé, antes mesmo de concluída a regularização (MPF, 2018).

É necessário respaldar e salientar que a ótica constitucional discerne que as terras dos quilombolas não se restringem a perspectiva econômica, mas sim um espaço onde há o

<sup>10</sup> Mesmo que este, sob um viés topográfico, não esteja localizado no Título II da CF/88 o qual destina-se aos “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” (SARMENTO, 2006), até mesmo porque, como se verifica no art. 5º, § 2º, da CF/88, anteriormente citado, “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, e dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”(BRASIL, 1988).

desenvolvimento de práticas sociais as quais interligam-se e impactam na própria constituição da identidade do grupo quilombola e dos seus membros, se afigurando como patrimônio cultural (MPF, 2018). Isso pode ser verificado no artigo 216 do texto constitucional o qual, sinteticamente falando, assegura o respeito às terras pertencentes a quilombolas, ao conferir a estas uma condição de integrante do patrimônio cultural brasileiro (BRASIL, 1988).

O referido artigo garante aos diferentes grupos que formam a sociedade brasileira, e isso inclui os quilombolas, que os seus bens os quais referenciem-se à identidade, ação e memória, integram o patrimônio cultural brasileiro (BRASIL, 1988), como se pode verificar:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (BRASIL, 1988).

Assim, as terras, configuram-se, claramente, como integrantes do patrimônio cultural brasileiro, constitucionalmente assegurado. Isso porque se tratam propriamente de bens de natureza material em si e todas as práticas sociais e culturais praticadas em tais terras, são impactantes na própria constituição da identidade e memória da população quilombola, sendo essas práticas abrangentes, dentre outras coisas, das formas de expressão, modos de vida e criação. Ao conferir a referida condição, certifica resguardo às terras pertencentes aos quilombolas (MPF, 2018).

Sob a ótica de considerar a terra quilombola como patrimônio cultural brasileiro, pode-se afirmar que garantir o acesso pacífico e permanência das comunidades quilombolas no território em que ocupam, não só salvaguarda especificamente tais comunidades e a pessoa do quilombola em si, sendo tal direito indubitável à pessoa humana e identidade coletiva. De fato, vai além e também escuda interesses coletivos e transindividuais da sociedade como um todo, de tal forma que o desaparecimento das comunidades quilombolas configura-se como uma perda social (SARMENTO, 2006).

Até porque, a ideia de patrimônio cultural, no prisma constitucional, não é de algo constituído por monumentos e construções imobiliárias. Na verdade, possui um entendimento abrangente que se pauta na condecoração da imprescindibilidade da cultura dos variados grupos constituintes da sociedade brasileira, com proteção, respeito e dignificação às diferenças. Dessa

forma, afere-se a importância e proteção constitucional dada à pluralidade de etnias e culturas na sociedade brasileira, sendo este um interesse coletivo do país (SARMENTO, 2006).

A partir disso, assinala-se outros direitos constitucionais coadunados às terras em que as comunidades quilombolas ocupam, tal qual a garantia de promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro pelo Poder Público, contando com a cooperação da comunidade. Essa garantia está constante no mesmo art. 216 da Constituição Federal, em seu parágrafo 1º, *in verbis*: “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.” (BRASIL, 1988).

Além disso, o parágrafo 3º do mesmo artigo menciona que legalmente deve-se incentivar a produção e o conhecimento de bens e valores culturais, ao afirmar que: “a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais”. Decerto que a respeito dos bens e valores culturais se incluem as terras ocupadas pelas comunidades quilombolas (BRASIL, 1988).

Além do mais, o referido artigo ainda traz no parágrafo 4º que danos e ameaças ao patrimônio cultural terão punição na forma da lei, o que possibilita afirmar que danos e ameaças às terras ocupadas pelas comunidades quilombolas serão punidos, denotando mais uma forma de proteção constitucional a estas (BRASIL, 1988).

Outrossim, prosseguindo no art. 216 da Constituição Federal, este ainda proporciona um outro direito interligado ao território quilombola ao afirmar, no seu parágrafo 5º que “ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”. (BRASIL, 1988). A esse respeito, tem-se que o tombamento é um instituto de intervenção do Estado na propriedade como maneira de proteção no que se refere às perspectivas do patrimônio histórico, artístico e cultural. E essa intervenção objetiva justamente a preservação dos aspectos da história, arte e cultura de um povo (CARVALHO, 2017), o que no direito em comento, refere-se ao povo quilombola.

O art. 216, §5º, da CF/88, institui uma dimensão cronológica ao tombamento, afirmando aplicar-se a antigos quilombos, o que, inclusive, enseja discussões práticas no que tange a aplicação, as quais não são objeto do presente estudo. Mas, apesar disso, deve-se levar em consideração a existência de tal direito constitucional enquanto correlacionado ao território quilombola (CASTRO, 2007).

Ademais, ao viés de proteção de conferir condição de patrimônio cultural brasileiro às terras quilombolas, acima exposto, relaciona-se o artigo 215, da CF/88. Esse artigo garante outro viés de proteção pelo Estado: o resguardo das manifestações das culturas quilombolas, as

quais sabe-se que são intrinsicamente interligadas ao território quilombola. Tal direito encontra-se mais especificamente em seu parágrafo 1º: “o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”. (BRASIL, 1988).

Também, o mesmo artigo constitucional, em seu *caput*, também garante que o Estado precisa assegurar o exercício dos direitos culturais, bem como o acesso às fontes da cultura nacional (BRASIL, 1988). A esse respeito, conforme discorrido acima, é indubitável que as terras ocupadas pelas comunidades quilombolas são um patrimônio cultural e o direito à terra dos quilombolas é um direito cultural fundamental, devendo estes, assim, serem assegurados (SARMENTO, 2006).

E mais, o artigo 215, da Constituição Federal, traz uma determinação de apoio e incentivo que o Estado precisa proporcionar para valorizar e propagar as manifestações culturais, dentre as quais se incluem as quilombolas, como se pode verificar: “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.”. (BRASIL, 1988).

Outrossim, ainda o referido artigo 215, em seu § 3º aduz o direito cultural quilombola ao estabelecimento do Plano Nacional de Cultura (PNC). Abordando sinteticamente acerca deste, o PNC vigente fora instituído pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Teve sua promulgação com o prazo de duração de dez anos, o qual teria se encerrado em 2020, mas o mesmo fora prorrogado por mais dois anos (BRASIL, 2020).

A Secretaria Especial da Cultura (SEC) informa que o referido Plano objetiva “abranger as demandas culturais dos brasileiros e brasileiras de todas as situações econômicas, localizações, origens étnicas, faixas etárias e demais situações de identidade”. (SEC, 2018, p. 12). Esse objetivo, conforme o sítio eletrônico do PNC esclarece, se concretiza por meio de “princípios, diretrizes, estratégias, ações e metas que vão orientar o poder público na formulação de políticas e programas culturais” buscando prestigiar, promover e proteger a diversidade cultural brasileira<sup>11</sup>. (PNC, 2010). A importância do PNC é destacada na própria redação do artigo 215, § 3º em questão, a qual menciona que este é instituído (BRASIL, 1988):

“[...] visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I – defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II – produção, promoção e difusão de bens culturais; III – formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV –

---

<sup>11</sup> A Secretaria Especial da Cultura complementa quanto aos escopos do plano em questão, que “ele tem por finalidade propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional”. (SEC, 2018, p. 12).

democratização do acesso aos bens de cultura; V – valorização da diversidade étnica e regional (BRASIL, 1988).

Isso atrela-se diretamente aos direitos territoriais analisados no presente estudo, tendo em vista, conforme analisado anteriormente, o território quilombola possuir caráter de patrimônio cultural brasileiro. No artigo acima, denota-se que um dos resultados cujo o PNC direciona é a defesa e valorização do referido patrimônio, sendo esta mais um viés de garantia constitucional relacionada ao território quilombola (BRASIL, 1988).

Por fim, outro direito constitucional atrelado ao território quilombola é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual encontra-se disposto no art. 225, da Constituição Federal: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Implica dizer que os quilombolas podem usufruir de proteção do aspecto ambiental do território em que ocupam, para assim terem acesso a este direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e uma qualidade de vida saudável (BRUZACA, 2020). É factual que tal vertente ambiental, concomitantemente é fundamentação importante para proteção de tais grupos<sup>12</sup>, tendo em vista que “[...] seu modo de vida guardava íntima relação com o meio ambiente”, de acordo com “um modelo particular de relação com distintos ecossistemas”. (ANDRADE, 2017, p. 66 *apud* BRUZACA, 2020, p. 92).

Sintetizando os direitos quilombolas constitucionais abordados, o que permite uma melhor visualização, viu-se que os direitos constitucionais atrelados ao território quilombola apresentam vários vieses. Estes perpassam por direitos culturais, mencionados no art. 215, § 1º e 3º, no art. 216 e seus respectivos incisos, bem como os parágrafos 1º, 3º, 4º e 5º e também no art. 5º, § 2º, do texto constitucional. Além destes, transcorrem pelo direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao acesso aos recursos naturais, presente no art. 225 da Constituição Federal e, por fim, os direitos territoriais propriamente ditos, envolvendo posse e propriedade quilombola indicados no art. 68 do ADCT. Em todos, os quilombolas são os sujeitos de direito (BRUZACA, 2020).

---

<sup>12</sup> Para Leandro Mitidieri Figueiredo (2015, p. 224) “os quilombolas, quando presentes em determinado ecossistema, funcionam como fator de preservação, em razão de sua relação com o meio ambiente totalmente distinta da do modelo econômico da sociedade envolvente, esse sim, verdadeiro agente nocivo. [...]. Os modos de viver, criar e fazer tradicionais, estes sim, sob o manto da proteção jurídica, funcionam como fator de preservação, transformando as áreas com populações tradicionais praticamente nas únicas áreas no País com biomas ainda não degradados”. (FIGUEIREDO, 2015).

Postas tais considerações e explanadas as prerrogativas constitucionais destinadas às comunidades quilombolas e interligados à terra destas, verifica-se a posição revolucionária da Constituição Federal. Isso justifica-se por cautelar de maneira específica garantias territoriais à população quilombolas, afirmar e reconhecer as manifestações e direitos culturais desta, bem como a imprescindibilidade de sua relação com o território. Acerca de tal caráter da Constituição Federal, Trecanni afirma corresponder a: “uma verdadeira inversão do pensamento jurídico: o ser quilombola, fato tipificado como crime durante o período colonial e imperial, passa a ser elemento constitutivo de direito.” (TRECANNI, 2006, p. 96).

Dessa forma, conclui-se que é inovadora a ótica constitucional acerca dos direitos da população quilombola, com destaque para o reconhecimento à propriedade definitiva das terras em que as comunidades quilombolas, o resguardo de suas manifestações culturais e a proteção especial garantia aos seus direitos culturais. Sendo tais prerrogativas imprescindíveis, não só para as comunidades quilombolas propriamente ditas e os seus membros, mas também para o próprio povo brasileiro como um todo, tendo em mente, conforme discorrido, que os quilombolas se incluem dentre os grupos formadores da sociedade brasileira.

### **2.3 Os direitos relacionados ao território quilombola atestados em decretos federais brasileiros**

Decretos referentes aos direitos quilombolas relacionados com o território em que ocupam foram criados, a saber, merecem destaque o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003 e o Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Eles simbolizam marcos evolutivos para a população quilombola e resultam da denotada imprescindibilidade da garantia de direitos territoriais à população quilombola brasileira (MPF, 2018).

Ademais, decorrem da determinação a nível internacional, pela analisada Convenção 169, da OIT, para que o Brasil, enquanto estado signatário, assegurasse direitos territoriais e reconhecimento aos povos tribais e suas respectivas culturas (BRASIL, 2019). E não só, da determinação a nível nacional, por meio da Constituição Federal vigente, que coloca o Estado como detentor da responsabilidade de criar mecanismos para efetivar a proteção e garantia dos direitos territoriais para os quilombolas (BRASIL, 1988).

A começar pelo Decreto nº 4.887/2003, este traz a regulamentação do procedimento administrativo “identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras

ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos”<sup>13</sup>. (BRASIL, 2003). Diante disso, o normativo é um instrumento imprescindível para substancializar o mandado constitucional constante no art. 68, do ADCT e, assim, proporcionar que se efetive o direito assegurado às comunidades quilombolas em ter propriedade das terras em que ocupam (ROCHA, 2005). Nesse sentido leciona Maria Elizabeth Teixeira Rocha (2005, p. 1):

Efetivamente, reconheceu o comando constituinte originário a diversidade sócio-cultural e antropológica em seus princípios e normas, pretendendo avançar nas soluções de problemas históricos propositalmente postergados. Neste sentido, o Decreto nº 4.887/03 consolida uma nova ordem legal, cujos propósitos atualizadores exprimem a vontade inscrita na Lei Maior.

O instrumento normativo em questão trouxe inovações legais importantes e marcantes para a população quilombola (ROCHA, 2005). A começar pelo seu artigo 2º no qual menciona o significado do termo “remanescentes das comunidades de quilombo”, como expressão oficialmente empregada pelo ordenamento jurídico brasileiro ao se referir à população quilombola. Tal termo, inclusive, foi reproduzido no artigo 68, do ADCT, anteriormente visto (FONSÊCA, 2014).

O termo “remanescente”, presente na citada expressão oficial, aparentemente conduz a uma ideia de resquícios, concatenada a uma perspectiva arqueológica, como se os quilombolas fossem vestígios. Tal ideia seria resultado de uma interpretação literal e restritiva do presente termo. Contudo, não é assim que ele deve ser entendido, mas sim deve incidir uma concepção antropológica para interpretar o termo em questão<sup>14</sup>, a qual leva ao entendimento sumário dos quilombolas como aqueles que resistem, diante das ameaças e tentativas contínuas de supressão a estes (ALMEIDA; DUPRAT, 2003).

Ainda acerca da definição dos “remanescentes das comunidades dos quilombos” cabe mencionar que a palavra “quilombola” teve seu significado e alcance modificados com o decorrer do tempo, desenvolvimento e evolução da história brasileira (SILVA, 2018). A utilização desse termo na Constituição Federal de 1988 fora um retorno formal da expressão ao campo jurídico, anteriormente abolida (BRUZACA, 2020).

---

<sup>13</sup> Essas prerrogativas estão mencionadas no próprio texto do Decreto nº 4.887/2003, na parte que o introduz.

<sup>14</sup> Acerca dessa perspectiva antropológica, Almeida e Duprat (2003) acrescentam que ela deve incidir sempre que for acontecer o julgamento de uma questão que revele um grupo étnico diferente da pessoa, enquanto julgador. Os autores justificam que isso deve ocorrer para que o julgador “possa conhecer a expressão daquele grupo na realidade que está sendo discutida, e como a concebe, para que tenha, efetivamente, condições de saber como aquela realidade normatizada está sendo valorada, porquanto os valores passarão a não ser mais homogêneos – serão plurais –, ou seja, uma mesma situação será vista de forma plural, e o julgador não poderá perder essa perspectiva.” (ALMEIDA; DUPRA, 2003, P. 20).

Dessarte, no presente trabalho se reconhece, como menciona Ruan Didier Bruzaca (2020, p. 49) que “previsões normativas e os critérios de definição previstos não servem, por si só, para responder à questão ‘quem é quilombola?’”. Contudo, ater-se-á a definição legal de “remanescentes das comunidades dos quilombos”, presente no Decreto n.º 4.887 de 20 de novembro de 2003, exatamente em seu art. 2º, o qual aduz (BRASIL, 2003):

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.

Dessa forma, percebe-se o escopo em se identificar os indivíduos detentores do direito territorial quilombola à propriedade definitiva das terras que ocupam, mencionado no art. 68 do ADCT. A partir de tal conceito, merece destaque o reconhecimento dos remanescentes das comunidades dos quilombos segundo critérios de auto-atribuição (LEONOR, 2017).

A respeito destes critérios, nas palavras de Marivania Leonor estes configuram-se como um “fator preponderante para a dinâmica das construções identitárias” (LEONOR, 2017, p. 100), de modo a buscar afastar insuficiências em aspectos conceituais para abranger os indivíduos quilombolas. O referido critério, inclusive, deve ser interpretado como um direito (FONSÊCA, 2014). E mais, analisando antropologicamente a importância do referido critério, segundo Ilka Boaventura Leite (2008, p. 972):

O Decreto n. 4.887/03, que regulamenta o artigo 68, apresenta outro aspecto inovador se comparado às outras legislações, que é quanto à identificação etno-histórica como critério de identificação do grupo, outorgado pelo artigo 2º, § 1º do Decreto. A legislação [...] incorpora a visão da atual Antropologia, quando esta considera ser a afiliação étnica tanto uma questão de origem comum presumida quanto de orientação das ações coletivas para destinos compartilhados.

Além disso, cabe destinar especial atenção ao critério de se ter relações territoriais específicas trazido pela definição legal em questão, o qual implica dizer que é necessário possuir um vínculo próprio e intrínseco com o território em que ocupam (INCRA, 2017). É factual que isso concomitantemente se justifica e ressalta a imprescindibilidade da terra para o quilombola, da mesma forma o analisado art. 68 do ADCT.

Dando continuidade às inovações legais trazidas pelo Decreto em questão, observando o exposto no artigo 2º e seus parágrafos, percebe-se que o mesmo fora além do que apenas conceituar as “comunidades remanescentes dos quilombos”. O referido artigo direcionou uma concepção acerca dos quilombolas referentes a “identidade étnica, histórica e socialmente construída, bem como conceituou territorialidade negra, ambas compreendidas sob

a ótica antropológica que propõe nova avaliação semântica, de forma a atender os desígnios e objetivos evidentes da Constituição” (ROCHA, 2005, p. 2).

Isso pode ser denotado no parágrafo segundo do artigo em questão. Em seu texto ele define as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos como as “utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural”. Ainda no parágrafo terceiro do mesmo artigo, o qual aponta a garantia territorial aos quilombolas de seus critérios de territorialidade, que vão ser utilizados para medir e delimitar as terras<sup>15</sup> (BRASIL, 2003).

E isso é fundamental, visto que a territorialidade em termos antropológicos, se caracteriza como “o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu território”. (LITTLE, 2002, p. 3). Assim, a referida garantia da consideração dos critérios de territorialidade medir e delimitar as terras respeita os valores, princípios e especificidades culturais-sociais quilombolas.

Outro direito está previsto no art. 6º, do Decreto n º 4.887/2003 o qual apregoa que “fica assegurada aos remanescentes das comunidades dos quilombos a participação em todas as fases do procedimento administrativo, diretamente ou por meio de representantes por eles indicados”. (BRASIL, 2003). Dessa forma, contribui para o debate democrático com os indivíduos que, de forma direta e efetiva, são os sujeitos de direito da prerrogativa territorial constitucional (HENNING, 2011).

Também, o Decreto em comento traz em seu art. 15, a garantia de “defesa dos interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos nas questões surgidas em decorrência da titulação das suas terras”, durante o processo de titulação, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (BRASIL, 2003).

Ainda, assegura em seu art. 16, após o título de domínio expedido, a defesa dos quilombolas e de seus interesses possessórios contra esbulhos e turbações. Dessa maneira, resguarda, como menciona o próprio artigo em comento, “a integridade territorial da área delimitada e sua utilização por terceiros”, por meio da assistência pela Fundação Cultural Palmares (BRASIL, 2003). Isto posto, os artigos 15 e 16 em questão permitem denotar a proteção física e territorial aos quilombolas durante e até mesmo depois do procedimento de titulação, conferida pelo Decreto.

---

<sup>15</sup> Art. 2º, § 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).

Diante de tais prerrogativas do Decreto nº 4.887/2003, parte-se agora para o Decreto nº 6.040/2007 que também se configura como um instrumento normativo importante e que se relaciona ao território quilombola. Isso porque ele estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que possui como objetivo central o mencionado no art. 2º do anexo do referido decreto (BRASIL, 2007):

Art. 2º. Promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

Isto posto, necessário se faz discorrer acerca desses povos e comunidades tradicionais citados no artigo acima, e no que tange ao seu conceito, o próprio Decreto nº 6.040/2007 em questão, o traz em seu artigo 3º, inciso I, definindo-os, assim, (BRASIL, 2007) como:

Art. 3º, inciso I. Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Percebe-se que a legislação “define os povos e comunidades tradicionais articulando suas especificidades culturais com a sustentabilidade ambiental”. (EFFDH, 2016, p. 15), colocando em foco a noção de “desenvolvimento sustentável”. Isso enfatiza o fato de que essas populações mantêm “relações diferenciadas e equilibradas com a natureza”, bem como ressalta a necessidade de ter garantido a estas o desenvolvimento sustentável (EFDH, 2016, p. 16).

Salientando agora outras prerrogativas trazidas pelo Decreto em questão, é imprescindível destacar os objetivos específicos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais atrelados ao território quilombola. Estes estão mencionados no art. 3º do anexo do Decreto nº 6.040/2007, mais especificamente em seu inciso I, o qual afirma que a política em comento possui como escopo e, assim, contribui para “garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica” (BRASIL, 2007).

Além disso, a Política em destaque também trabalha para “reconhecer, com celeridade, a auto-identificação dos povos e comunidades tradicionais, de modo que possam ter acesso pleno aos seus direitos civis individuais e coletivos”, conforme menciona o inciso IV do referido art. 3º (BRASIL, 2007). Isso é indubitável até mesmo para que ocorra o processo de

titulação de territórios quilombolas que os assegura, juridicamente, a incidência dos direitos territoriais. O que é justificado pela necessidade de reconhecimento da auto-identificação para que as titulações quilombolas ocorram (INCRA, 2017), conforme se detalhará no capítulo seguinte.

E mais, conforme menciona o inciso XV, também do art. 3º em comento, a Política em análise objetiva e empenha-se para o reconhecimento, proteção e promoção dos direitos dos povos e comunidades tradicionais, dentre os quais se incluem as comunidades quilombolas, no que tange seus saberes, práticas e usos (BRASIL, 2007). Isso está atrelado intrinsecamente aos direitos territoriais quilombolas, assim, a presente Política garante-se em reconhecer, proteger e promover estes.

Dessa forma, diante de tais prerrogativas mencionadas nos incisos, percebe-se a contribuição da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais para garantir desenvolvimento sustentável aos povos e comunidades tradicionais. Outrossim, concomitantemente proporcionar a guarda da área territorial, seus valores, hábitos e especificidades culturais, se tornando imprescindível aos povos quilombolas enquanto comunidades tradicionais (EFDH, 2016).

Assim, expostas tais garantias, conclui-se pela imprescindibilidade do Decreto nº 6.040/2007, com a garantia dos direitos culturais e a terra para o quilombola, coadunada com sustentabilidade, conforme se fora analisado. Outrossim, denota-se a importância do Decreto nº 4.887/2003, tendo em vista que este regulamentou o procedimento de titulação quilombola, viabilizando a efetividade do direito territorial à propriedade dos territórios em que ocupam às comunidades quilombolas, mencionada no art. 68, do ADCT.

E, assim, assegurou a identidade cultural e subsistência do reconhecimento enquanto comunidade étnica aos quilombolas, tendo em mente que o território se configura como o espaço em que se reproduzem no âmbito, físico, econômico e social (BRASIL, 2003), conforme exposto anteriormente neste capítulo. Diante disso, faz-se necessário compreender a seguir o funcionamento do trâmite do processo de titulação dos territórios quilombolas, para que se chegue a garantia efetiva dos direitos territoriais assegurados a esta população.

### **3 O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS**

Neste momento, será tratado acerca do procedimento de titulação dos territórios ocupados pelas comunidades quilombolas maranhenses quando envolver áreas do âmbito federal, bem como compreender o trâmite do procedimento em questão nos territórios pertencentes à esfera estadual. O referido procedimento configura-se como o mecanismo criado pelo Estado destinado a efetivar o direito territorial assegurado pelo art. 68, do ADCT, discorrido anteriormente. Tudo isso, sobretudo esclarecendo-se acerca das etapas processuais que constituem o processo administrativo em comento para, dessa maneira, eficazmente assimilar o funcionamento da regularização fundiária dos territórios quilombolas no Brasil.

Dessarte, primeiramente, será abordado acerca do procedimento de titulação dos territórios quilombolas quando as terras envolvidas no referido procedimento se configurarem como públicas federais, desbravando a Instrução Normativa INCRA nº 57/2009 e o Decreto nº 4.887/2003. Logo após, pormenorizar-se-á a respeito do referido procedimento de titulação nos territórios quilombolas que abrangerem terras estaduais. Nesses casos, tendo o estado do Maranhão como responsável pela emissão do título, analisando a Instrução Normativa ITERMA nº 01/2020, bem como o Decreto Estadual maranhense nº 32.433/2016.

#### **3.1 O trâmite do procedimento de titulação dos territórios ocupados pelas comunidades quilombolas no âmbito federal**

O processo de regularização fundiária dos territórios quilombolas no Brasil se concretiza com a efetivação do procedimento de titulação das terras ocupada por comunidades quilombolas. Diante disso e da sua imprescindibilidade para garantia dos direitos territoriais às referidas comunidades, faz-se necessário compreender o trâmite do citado procedimento (INCRA, 2017).

A começar, no que se refere às terras envolvidas no procedimento de titulação quilombola, estas podem se configurar como públicas federais (INCRA, 2017). Nessas hipóteses, os instrumentos normativos os quais apresentam a regulamentação e etapas do procedimento em comento, correspondem ao Decreto federal nº 4.887/2003 e à Instrução

Normativa INCRA nº 57 de 20/10/2009, a qual incorporou diversos dispositivos do citado decreto, detalhando-os (INCRA, 2009).

Ademais, para estes casos, o Decreto nº 4.887/2003, anteriormente analisado, em seu art. 3º, atribui a competência ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) de realizar o trâmite do procedimento de titulação dos territórios quilombolas titulação das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas. Assim, é determinado ao referido instituto a efetuação das atribuições de identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e, assim, titular os territórios quilombolas (BRASIL, 2003).

Outrossim, antes de adentrar nas etapas propriamente ditas, é indispensável analisar a definição que o Decreto nº 4.887/2003 trouxe acerca da extensão territorial a qual o referido procedimento de titulação compreende. Decerto que a esse respeito, o anteriormente examinado art. 68, do ADCT, traz a expressão “estejam ocupando suas terras”, para categorizar quais espaços teriam incidência do direito à propriedade abordado no referido artigo (BRASIL, 1988), constituindo o que o Ministério Público Federal (2018, p. 22) define como “uma regra de legitimação de domínio”.

Contudo, é necessário entender qual é especificamente a identificação da abrangência de tal termo para que não haja imprecisão, erros na identificação de terras. E, para que assim, efetivamente as áreas que possuem coadunação e adequação a este sejam submetidas ao procedimento de titulação e as comunidades quilombolas tenham a elas formalizadas uma definitiva propriedade (MPF, 2018).

Sobre tal definição, tem-se sua elucidação no art. 2º, § 2º do decreto, abordado no capítulo anterior, cujo esclarece que as terras ocupadas pelas comunidades dos quilombos são “as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural”<sup>16</sup>. (BRASIL, 2003). Aqui, é necessário remeter ao que já fora debatido no capítulo anterior, no que tange a visão diferenciada que o quilombola possui da terra, se comparado a cosmovisão ocidental majoritária, visto que para o quilombola ele pertence ao território, ou seja, é uma lógica de pertencimento (MPF, 2018).

---

<sup>16</sup> Depreende-se, conforme menciona o INCRA, que a “caracterização legal abrange não só a assim chamada ocupação efetiva atual, mas também o universo das características culturais, ideológicas, valores e práticas dessas comunidades. Assim sendo, um território se constitui a partir de uma porção específica de terra acrescida da configuração sociológica, geográfica e histórica que os membros da comunidade construíram ao longo do tempo, em sua vivência sobre a mesma. [...] um território seria um ente que sobrepõe a terra e a carga simbólica agregada a mesma, a partir de seu uso pleno e continuado pela ação de um determinado grupo humano”. (INCRA, 2017, p. 07).

O que implica dizer, segundo afirma o INCRA, que “são as pessoas que pertencem ao grupo social e ao território, e não o contrário, como ocorre em nossa sociedade, onde a terra pertence aos seus donos” (INCRA, 2017, p. 7). Isso denota à cosmovisão de matriz africana de que território não se configura apenas como espaço físico (MPF, 2018).

No citado § 2º, do art. 2º percebe-se que o decreto menciona o termo “utilizadas” e isso permite afirmar que as terras em comento não precisam se configurar como essencialmente necessárias. O procedimento de titulação de propriedade às comunidades quilombolas abrange áreas comuns onde ocorra cultivo, ou até mesmo lazer, rituais religiosos e culturais. E não só, abrange os espaços utilizados somente para estocar as produções realizadas para comunidade e os alimentos cultivados. Pode-se citar como exemplo, as áreas que se realizam maneiras de convivência dos quilombolas enquanto comunidade, e não apenas nos exatos espaços onde os membros da comunidade habitem e vivam continuamente<sup>17</sup> (MPF, 2018).

Posto isto, partindo agora para a compreensão do funcionamento do trâmite do procedimento de titulação quilombola, tem-se que, segundo a IN nº 57, do INCRA e o Decreto nº 4.887/2003, possui como requisito inicial o critério da autodefinição das comunidades (INCRA, 2009). Esse critério também pode ser chamado de autodeclaração, autoatribuição, etc. (GAMA, 2018).

O referido critério merece destaque, tendo em mente que se configura como um direito fundamental aos quilombolas, conforme discorrido, por assegurar a esta “a autonomia e a capacidade plena de identificar-se e gerir-se, sem que o Estado interfira em tal reconhecimento”. (GAMA, 2018, p. 47). E isso resulta na obrigação do Estado em reconhecer os quilombolas, bem como garantir a efetivação dos direitos próprios determinados a estes, respeitando suas especificidades (GAMA, 2018).

Ademais, o art. 2º, § 1º, do Decreto nº 4.887/2003, ratifica que a autodefinição se constitui como requisito indispensável para o citado procedimento de titulação<sup>18</sup> (BRASIL, 2003), de forma tal que somente com a formalização dele é que o tal procedimento terá início, possibilitando a identificação dos remanescentes quilombolas (INCRA, 2020).

---

<sup>17</sup> Cabe observar que não há referência à ideia de marco temporal. O STF se posicionou no sentido de que o direito à titulação de propriedade, constante no art. 68 do ADCT, não se limita somente às comunidades quilombolas que estivessem na posse da terra na data da promulgação da Constituição Federal de 1988. Isso significa que, em tese, o referido direito incide mesmo nas áreas que não estivessem mais ocupadas pelas comunidades quilombolas quando a Constituição fora promulgada (LOPES, 2018).

<sup>18</sup> § 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade (BRASIL, 2003).

Diante de tais considerações, é importante explicar que o critério da autodefinição significa que os próprios indivíduos participantes da comunidade, como tais, se autodefinem como integrantes da população quilombola. Assim, este é um critério subjetivo de identificação da identidade quilombola<sup>19</sup> (GAMA, 2018) que se diferencia do habitualmente praticado no sistema do direito brasileiro como um todo. Isso porque tal sistema, normalmente, impõe e destina o exercício interpretativo e de coadunação a intérpretes autorizados e definidos em lei, e não ao próprio indivíduo (MPF, 2018).

Por fim, cabe mencionar que a responsável pela formalização de tal autodefinição dos quilombolas corresponde a Fundação Cultural Palmares (FCP). A fundação a realiza pela emissão de uma certidão denominada “Certidão de Autorreconhecimento” às comunidades quilombolas<sup>20</sup> (INCRA, 2020).

Acerca dos requisitos para a expedição da referida certidão por parte da FCP, a Fundação pauta-se nos procedimentos estipulados na Portaria FCP N° 98 de 2007. Eles correspondem, sinteticamente, a comunidade quilombola interessada apresentar uma ata de assembleia em que os membros da comunidade anuam o reconhecimento desta como quilombola e uma exposição resumida da história da comunidade, detentora de indivíduos possuidores de uma trajetória comum (CPISP, 2017). Dessarte, a certidão se constitui como prova desse critério e deve ser apresentada ao INCRA (INCRA, 2020).

Após a expedição da certidão pela Fundação, é cabível iniciar a abertura do procedimento de titulação territorial quilombola. Acerca dessa etapa, é concernente explicitar que o processo “pode ser aberto por solicitação de qualquer interessado, de entidades ou de associações representativas de quilombolas ou pelo próprio INCRA”. (CPISP, 2017, p. 01). Tal abertura se inicializa com a apresentação da certidão em comento ao INCRA, que a inscreverá no Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos<sup>21</sup> (CPISP, 2017).

O próximo passo já se configura como a primeira etapa processo de titulação de um território quilombola propriamente dito e corresponde à realização do Relatório Técnico de

---

<sup>19</sup> O critério em questão se configura como um “critério legítimo de pertencimento” (MPF, 2014, p. 92), por garantir o reconhecimento de que somente se constituem como autoridade para realizar a definição e exprimir sua auto concepção de pertencimento a uma identidade étnica e cultural, os próprios participantes dos grupos envolvidos (MPF, 2014).

<sup>20</sup> Conforme consta no art. 3º, § 4º, do Decreto n° 4.887/2003: A autodefinição de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento. Acerca desta, é necessário ainda mencionar que a Certidão de Autorreconhecimento não possui natureza constitutiva por não realizar a criação, através dela, de uma comunidade quilombola, mas somente natureza declaratória por assegurar formalmente que uma comunidade que se autodeclara como como remanescente de quilombos preexiste (MPF, 2018).

<sup>21</sup> Os processos são abertos pelas Superintendências do INCRA nos estados (CSISP, 2017).

Identificação e Delimitação (RTID). Segundo o art. 9º, da Instrução Normativa nº 57, do INCRA<sup>22</sup>, o referido relatório permitirá que o território quilombola que está sendo reivindicado seja identificado. E mais, se definirá a situação fundiária deste, abrangendo seus limites territoriais e, assim, demarcando-o (INCRA, 2020).

Posto isso, tendo como base o art. 10, da IN nº 57, do INCRA, denota-se que o instrumento possui como escopo técnico: “o levantamento de informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas”. (INCRA, 2020, p. 1). E, dessa maneira, identificar os limites dos territórios quilombolas, o que explica a composição de suas peças que são, conforme detalha o INCRA (2017, p. 12):

Relatório antropológico; planta e memorial descritivo do perímetro do território, bem como mapeamento e indicação das áreas e ocupações lindeiras de todo o entorno da área; cadastramento das famílias quilombolas; levantamento fundiário com levantamento de documentos e de dados dos imóveis inseridos no perímetro do território quilombola reivindicado, assim como de seus proprietários ou posseiros; relatório agroambiental do território proposto, com o levantamento de suas características e possibilidades; detalhamento da situação fundiária e de sobreposição de outros interesses estatais no território pleiteado; pareceres conclusivos das áreas técnica e jurídica.

Destes, cabe destacar o relatório antropológico que é realizado através da feitura de uma pesquisa bibliográfica, a qual identificará informações e elementos acerca da comunidade envolvida que estejam em documentos e publicações. Juntamente, também fará uma pesquisa etnográfica, através de um trabalho de campo realizando ações como entrevistas, fotografias, mapeamento territorial junto à comunidade e arredores. Tais ações com o intuito de reunir dados acerca da trajetória histórica, organização social e de práticas culturais e produtivas interligadas ao território quilombola<sup>23</sup>. Assim, o relatório caracterizará a comunidade quilombola e a região em que ela se encontra (INCRA, 2017).

Esse documento é realizado pelas Superintendências Regionais do INCRA que, logo de início, vai notificar órgãos interessados como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

---

<sup>22</sup> Art. 9º, da Instrução Normativa nº 57, do INCRA: A identificação dos limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos a que se refere o art. 4º, a ser feita a partir de indicações da própria comunidade, bem como a partir de estudos técnicos e científicos, inclusive relatórios antropológicos, consistirá na caracterização espacial, econômica, ambiental e sociocultural da terra ocupada pela comunidade, mediante Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, com elaboração a cargo da Superintendência Regional do INCRA, que o remeterá, após concluído, ao Comitê de Decisão Regional, para decisão e encaminhamentos subsequentes (BRASIL 2009).

<sup>23</sup> O relatório antropológico é feito por um servidor que tenha habilitação em antropologia ou por antropólogos qualificados associados a instituições detentoras de termo de compromisso com o INCRA, ou até mesmo por empresas contratadas através de licitação (INCRA, 2017).

Renováveis (IBAMA). Essa notificação objetiva que estes órgãos possam vir a apresentar informações que sejam relevantes a fim de identificar e demarcar o território quilombola, caso tenham. E ainda, se na realização do RTID insurgir questões de competência dos órgãos interessados, estes também serão comunicados para que as supervisionem (CPISP, 2017). Cabe salientar, ademais, que proprietários de imóveis incidentes no território envolvido vão receber notificação do INCRA na hipótese em que for preciso a realização de alguma vistoria no interior deles (INCRA, 2017).

Depois disso, o RTID vai ser analisado pelo Comitê de Decisão Regional do INCRA, que terá a incumbência de aprová-lo e realizar sua liberação para publicação<sup>24</sup>. A publicação possui como responsável a Superintendência Regional do referido instituto e se configura como o passo seguinte. Conforme o art. 11, da IN n° 57, do INCRA<sup>25</sup>, a publicação do resumo do relatório vai se dar tanto no Diário Oficial da União como no Diário Oficial da unidade federativa, duas vezes junto com outros dois documentos denominados memorial descritivo, com informações gerais do processo, e mapa do território analisado. Outrossim, um resumo vai ser assentado na sede da prefeitura do município em que se encontra o território estudado (BRASIL, 2009).

Além disso, conforme determinação do art. 12, da IN n° 57, do INCRA, o RTID será encaminhado aos órgãos e entidades públicas envolvidas<sup>26</sup>, tendo em vista existir a possibilidade de que a área quilombola requestada pertença a espaços que tais órgãos sejam

---

<sup>24</sup> O Comitê de Decisão Regional do INCRA também pode reprová-lo caso conclua que este não fora feito seguindo os critérios exigidos pelo INCRA, o que vai levar ao pedido de revisão ou complemento. Depois de concluído tal pedido, o relatório vai ser submetido a análise novamente pelo comitê em questão que poderá decidir aprovar o relatório ou determinar o arquivamento do processo. Em caso de decisão de arquivamento, o INCRA realizará a notificação da comunidade interessada, bem como da FCP, além disso publicará o veredito no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federativa respectiva. Cabe informar que justificadamente a comunidade envolvida pode recorrer do julgamento de arquivamento (CPISP, 2019).

<sup>25</sup> Art. 11. Estando em termos, o RTID será submetido à análise preliminar do Comitê de Decisão Regional do INCRA que, verificando o atendimento dos critérios estabelecidos para sua elaboração, o remeterá ao Superintendente Regional, para elaboração e publicação do edital, por duas vezes consecutivas, no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federativa onde se localiza a área sob estudo, contendo as seguintes informações:

- I - denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos;
- II - circunscrição judiciária ou administrativa 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 (INCRA, 2009).

<sup>26</sup> O INCRA detalha os órgãos públicos os quais vão receber o RTID, estes correspondem “ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e seu correspondente na Administração Estadual; Secretaria do Patrimônio da União (SPU); Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional (CDN); Fundação Cultural Palmares (FCP); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e seu correspondente na Administração Estadual; e Serviço Florestal Brasileiro (SFB)”. (INCRA, 2017, p.13).

responsáveis pela administração. Estes possuem um prazo de 30 dias para manifestação, se não a fizerem, subtede-se que esteja tudo regular<sup>27</sup>. Caso exprimem-se, o INCRA possui 30 dias para aplicar as diligências concernentes (CPISP, 2017).

Informa-se que havendo sobreposição de interesses com o INCRA e outros órgãos públicos<sup>28</sup>, sejam eles federais, estaduais ou municipais na área quilombola pleiteada, é iniciada a fase de conciliação destes, tendo os órgãos que tentar harmonizar os incursos interesses. Mas caso não ocorra, o veredito acerca do seguimento do processo administrativo sai do âmbito do INCRA e é aberto um processo de negociação na Câmara de Conciliação e Arbitragem Federal da AGU (CCAF), com o escopo de resolver definitivamente o caso<sup>29</sup> (INCRA, 2017).

Concomitantemente, serão notificados os que ocupam o território pleiteado pelos quilombolas e os seus adjacentes, usufruindo ou não estes do domínio do espaço em questão. Os citados vão ter 90 dias, depois da notificação, para oferecerem a contestação do RTID, caso entendam necessário, de acordo com o art. 13, da IN n° 57, do INCRA. Para isso, se dirigirão às Superintendências Regionais do INCRA, com a devida comprovação fática (INCRA, 2020).

Se houver apresentação de contestação pelos ocupantes ou proprietários, inicia-se a fase de julgamento desta. Primeiramente, o art.14, da IN n° 57, do INCRA explica que a contestação vai ser analisada pelos setores técnico e jurídico da Superintendência Regional do INCRA envolvida e depois o Comitê de Decisão Regional da referida Superintendência irá realizar o julgamento (INCRA, 2017).

Além disso, tal Comitê vai ter o prazo de 6 (seis) meses e nesse período o processo administrativo vai ficar parado. O veredito será comunicado por ofício aos que apresentaram a contestação e se a mesma for provida, serão feitas alterações no relatório e uma nova publicação ocorrerá (CPISP, 2017). Mas caso não, admite-se recurso único previsto no art. 15, da IN n° 57, do INCRA o qual possui prazo de 30 (trinta) dias para ser impetrado, contados da notificação (INCRA, 2017).

Acerca do recurso, este será encaminhado ao Conselho Diretor do INCRA em Brasília (INCRA-Sede). Os setores técnico e jurídico do INCRA-Sede vão analisar e opinar, e, por fim, o citado Conselho julgará os recursos, sem prazo para realizá-lo. A Presidência do

---

<sup>27</sup> Art. 12, § 3º, IN n° 57, do INCRA: Expirado o prazo de 30 (trinta) dias consecutivos, contados do recebimento da cópia do RTID, e não havendo manifestação dos órgãos e entidades, dar-se-á como tácita a concordância com o seu conteúdo (INCRA, 2009).

<sup>28</sup> Como por exemplo, os territórios quilombolas corresponderem a unidades de conservação, áreas de mineração, área de segurança nacional e etc (INCRA, 2017).

<sup>29</sup> Caso não se resolva, de acordo com o art. 16, da IN n° 57/2009, do INCRA, a Casa Civil da Presidência da República vai conduzir as negociações e procurará uma resolução quando houverem controvérsias no que tange ao mérito da titulação (INCRA, 2017), o que quer dizer discordarem as partes sobre conveniência e oportunidade (CPISP, 2017).

INCRA anuncia a decisão por ofício aos que insurgiram com os recursos e, no caso de provimento destes, vão ser publicadas as mudanças informacionais do RTID, tanto no Diário Oficial da União, como no Diário Oficial da unidade federativa em que se encontra o território envolvido (CPISP, 2017).

Ademais, terminadas todas as diligências citadas, a etapa seguinte corresponde à publicação de uma portaria de reconhecimento feita pelo Presidente do INCRA, a qual formalizará o reconhecimento dos limites do território quilombola (INCRA, 2020). O Presidente em questão terá o prazo de 30 (trinta) dias, após recebimento do processo por ele, para publicar a referida portaria, cujo precisa englobar o memorial descritivo do perímetro do território compreendido. A publicação será tanto no Diário Oficial da União, como na unidade federativa em que se encontra a área envolvida no processo<sup>30</sup>, encerrando, assim, a fase de identificação do território quilombola (CPISP, 2017).

Cabe ressaltar que situações jurídicas diferentes podem incidir no território quilombola pleiteado, a exemplo de configurar-se o espaço envolvido como terrenos da marinha, unidades de conservação, áreas de segurança nacional, faixa de fronteira, terras indígenas, bem como terras públicas estaduais/municipais, terras ocupadas por posseiros ou se tratar de áreas privadas (INCRA, 2017). A depender da situação jurídica será aplicado um procedimento diverso para a emissão do título, concernindo mencionar resumidamente os referentes aos exemplos acima citados (CPISP, 2017).

Tratando-se de terrenos de marinha<sup>31</sup>, conforme o art. 18, da IN nº 57, do INCRA, o processo administrativo é remetido à Secretaria de Patrimônio da União (SPU) a qual será a responsável pela emissão do título (CPISP, 2017). Já se corresponderem a unidades de conservação constituídas, áreas de segurança nacional, faixa de fronteira e às terras indígenas, de acordo com o art. 16, da IN nº 57, do INCRA o referido instituto, conjuntamente com o Instituto Chico Mendes, a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional ou a FUNAI, respectivamente, procederão com medidas cabíveis. E isso se procederá no âmbito de cada competência institucional, conforme menciona explicitamente o citado art. 16, para “garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado”<sup>32</sup>. (BRASIL, 2009).

---

<sup>30</sup> Para publicação de Portaria de Reconhecimento, “a Superintendência Regional do INCRA encaminha à Sede o Conjunto Portaria, um compêndio de documentos acerca do processo de regularização do território quilombola, acrescido de pareceres técnico e jurídico atestando a regularidade do processo. O Conjunto Portaria é regulamentado pela Norma de Execução Conjunta do INCRA DF/DT nº 03/2010”. (INCRA, 2017, p. 15).

<sup>31</sup> Terrenos da marinha correspondem às ilhas, áreas de várzeas as praias que pertencem à União e estão sob administração da SPU e não como comumente se pensa de serem áreas pertencentes à Marinha (CPISP, 2017).

<sup>32</sup> Nesses casos, a Secretaria do Patrimônio da União e a FCP sempre serão ouvidas, de acordo com o § 1º do art. 16, da IN nº 57, do INCRA (BRASIL, 2009)

Sendo o território quilombola parcial ou integralmente incidente em terras atinentes ao estado, o processo administrativo vai ser entregue para o órgão que possui a competência de emitir o título da unidade federativa estadual/municipal envolvida, consoante menciona art. 20, da IN n° 57, do INCRA (CPISP, 2017).

Nos casos das terras ocupadas por posseiros os quais, sumariamente, configuram-se como particulares ocupantes de um espaço do qual não possuem propriedade, serão pagas indenizações a estes, bem como ocorrerá a sua retirada da área. Tais indenizações serão providenciadas pelo próprio INCRA<sup>33</sup> e referem-se às suas benfeitorias, a exemplo de casas, pastos e construções (CPISP, 2017).

Agora, destacam-se os casos em que o território quilombola corresponde a áreas privadas, ou seja, terras titularizadas por particulares. Nessas situações, será necessário a realização da desapropriação do imóvel objeto, exigindo-se a publicação de um Decreto de Desapropriação por Interesse Social, pelo Presidente da República Federativa do Brasil (INCRA, 2017). Tal hipótese está constante no art. 13, *caput*, do Decreto n° 4.887/2003, incorporado pelo art. 21, da IN n° 57, do INCRA, o qual afirma:

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 (BRASIL, 2003).

É factual que o pagamento de indenização pela desapropriação aos proprietários particulares pelo Estado ofereceu maior segurança jurídica quanto à validade dos títulos expedidos para as comunidades quilombolas, permitido uma transferência regular da propriedade a estas. Ademais, possibilitou diminuir os conflitos possessórios existentes (SARMENTO, 2006). Isso pode ser denotado pela Constituição Federal, que em seus art. 5°, inciso XXIV, art. 182, § 3°, e no art. 184, *caput* explicitam que a desapropriação é realizada com prévia e justa indenização (BRASIL, 1988).

Assim, extrai-se que o proprietário privado só não terá mais a titularidade da terra envolvida depois que receber o pagamento da indenização. Dessa forma, enquanto não houver o pagamento da prévia e justa indenização, o proprietário em comento pode utilizar legitimamente de instrumentos processuais reivindicatórios ou possessórios como o escopo de assegurar seu direito à posse do imóvel que tem sua propriedade (SARMENTO, 2006).

---

<sup>33</sup> Existe a possibilidade, pelo Incra, da realização de reassentamento das famílias de agricultores posseiros do território quilombola que cumprirem os requisitos constantes na legislação fundiária (CPISP, 2017).

Também cabe ainda mencionar que os citados artigos constitucionais afirmam ser o pagamento do valor da indenização sempre em dinheiro, e no que tange ao seu montante, os imóveis desapropriados serão submetidos a avaliação em preço de mercado (INCRA, 2017). Para a quantificação será examinada a terra nua quando os títulos incidentes nos territórios quilombolas forem válidos, isso porque existem casos em que os títulos existentes são viciados, sendo assim, ilegítimos<sup>34</sup>. Nessas hipóteses, o INCRA agirá para que haja cancelamento do título e, após, ocorra a titulação do território para os quilombolas<sup>35</sup> (CPISP, 2017). Ainda sobre a quantificação do valor da indenização que será paga, as benfeitorias serão avaliadas e todos os casos, sejam os títulos incidentes válidos ou não (INCRA, 2017).

O valor em questão pode ser discutido pelo desapropriado e isso se dará judicialmente, considerando que a ação de desapropriação é judicial<sup>36</sup>. Mas isso também pode ser realizado por meio de um acordo administrativo quando houver concordância quanto ao valor do imóvel definido pela avaliação do INCRA, não havendo, assim, premência de ajuizamento judicial (INCRA, 2017).

No que se refere a decretação dos territórios quilombolas que abarcam áreas privadas, a Superintendência Regional do INCRA envia para a Sede, em Brasília, um Conjunto Decreto referente a uma compilação de documentos alusivos ao processo administrativo de titulação com pareceres técnicos e jurídicos autenticando que o processo é legítimo (INCRA, 2017).

Postas tais considerações, o próximo passo se configura pela realização da demarcação física dos limites territoriais quilombolas pelo INCRA. O Instituto implantará elementos demarcatórios e sinalizatórios, tais quais a abertura de picadas, realizando a marcação do terreno para o levantamento topográfico, bem como a colocação de marcos, para a identificação dos territórios em campo (CPISP, 2017).

Depois disso, haverá a titulação pelo Presidente do INCRA por meio da outorga do título para comunidade quilombola que ocupa o território envolvido, “em nome de sua associação legalmente constituída” (INCRA, 2020, p. 1) enquanto sua representante, e não para

---

<sup>34</sup> Esse processo de existência de títulos ilegítimos ou viciados incidindo em terras quilombolas, como por exemplo, título de domínio particular que sofram nulidade ou prescrição, é comumente conhecido como “grilagem” (CPISP, 2017).

<sup>35</sup> Para a identificação de ilegitimidades, o INCRA fará um levantamento da cadeia dominial da área, o qual deve estar mencionado no RTID (CPISP, 2017).

<sup>36</sup> Após a assinatura do Decreto de Desapropriação por Interesse Social pelo Presidente da República e sua respectiva publicação, é necessário o ajuizamento de uma ação de desapropriação (CPISP, 2017).

as pessoas físicas individualmente consideradas<sup>37</sup> (LOPES, 2018). Para a referida titulação dispensa-se qualquer encargo monetário (INCRA, 2017).

Já no que concerne ao título em si, o art. 24, da IN n° 57, do INCRA explana tratar-se de um título coletivo (INCRA, 2020), ou seja, a pluralidade dos membros se apropria do território, não existindo uma ideia de cota ou de parte para cada (MPF, 2018). Ademais, o título configura-se como pró-indiviso (INCRA, 2020), o que implica dizer que os membros da comunidade quilombola detentora do título irão efetuar sem distinção e de forma concomitante os atos de posse sobre todo o território (STOLZE; PAMPLONA FILHO, 2019). E, também, o título é imprescritível, não se submetendo a prescrição (INCRA, 2020).

Além disso, é necessário salientar que no título deve constar cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade (INCRA, 2017), as quais manifestam que a terra quilombola titulada não pode ser vendida, doada, arrendada, transferida para um terceiro, loteada e nem penhorada (CPISP, 2017). Isso também é verificado no art. 24, da IN n° 57, do INCRA (BRASIL, 2009).

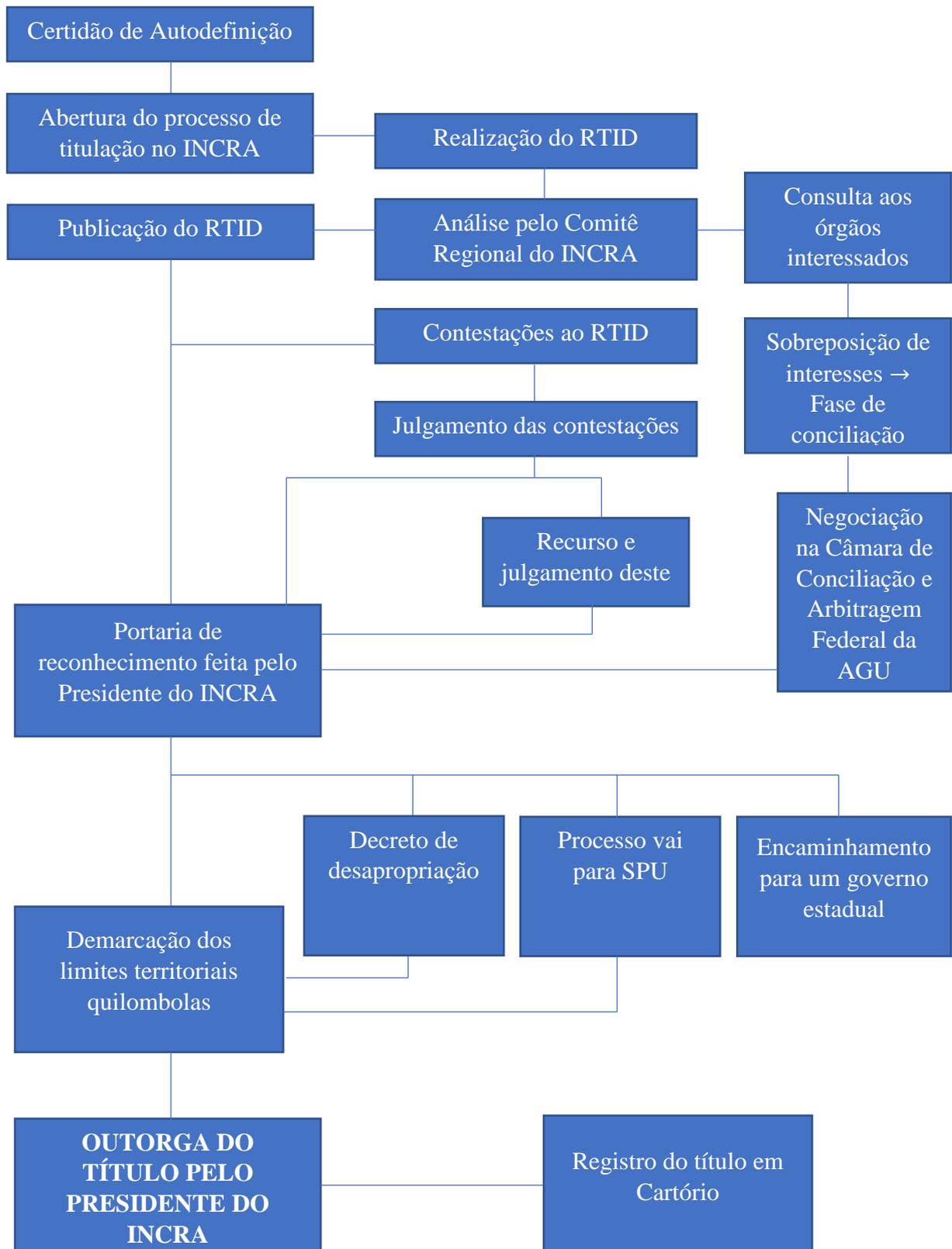
E, por fim, o processo de titulação vai se encerrar com o registro do título em Cartório, o qual corresponde ao Serviço Registral da Comarca em que se encontra o respectivo território quilombola. Tal incumbência configura-se como uma obrigatoriedade, bem como trata-se do último passo do processo de regularização fundiária quilombola (CPISP, 2017).

Expostas tais considerações, denota-se que o processo de titulação apresenta várias fases e é regulamentado detalhadamente. Assim, com o escopo de possibilitar uma melhor visualização, será exposto um organograma de forma esquematizada e resumida do processo de titulação, com suas principais etapas.

---

<sup>37</sup> O título não traz a previsão de uma apropriação individual das terras pelos membros que integram a comunidade quilombola, mas sim formalizam uma “propriedade coletiva das terras”, que é conferida à unidade sociocultural (LOPES, 2018).

Organograma 1. Etapas do processo de titulação no âmbito federal.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INCRA/2020 e da CPISP/2017, expostos na presente seção.

Dessa forma, compreende-se minuciosamente o funcionamento do processo de titulação dos territórios quilombolas no âmbito federal, aferindo, concomitantemente, que o trâmite da regularização fundiária quilombola não apenas possui tem normatização minuciada, como também abrange diversas situações. A seguir, analisar-se-á o referido funcionamento da titulação quilombola a nível estadual.

### **3.2 O procedimento de titulação dos territórios ocupados pelas comunidades quilombolas maranhenses na esfera estadual**

Analisando ainda o Decreto n° 4.887/2003, denota-se que quando as terras quilombolas envolvidas no procedimento de titulação forem terras estaduais, integrantes do patrimônio público estadual, o INCRA vai transferir o processo de titulação aos entes federativos que possuem propriedade destas. Isso está mencionado no art. 12 do referido decreto<sup>38</sup> (BRASIL, 2003).

No que se refere as comunidades quilombolas maranhenses, o procedimento de titulação dos territórios ocupados por estas é de responsabilidade do estado do Maranhão, devendo ele realizar a emissão do título (INCRA, 2017). A esse respeito, os instrumentos normativos que regulamentam a política de regularização de territórios quilombolas e tradicionais do Maranhão, correspondem a Lei Estadual n° 9.169/2010, o Decreto Estadual n° 32.433/2016 e a Instrução Normativa ITERMA n° 01/2020 (MARANHÃO, 2018).

Quanto ao órgão estadual responsável pela realização do procedimento em comento, é determinado ao Instituto de Colonização e Terras do Estado do Maranhão (ITERMA) a realização das atribuições de identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e, assim, titular os territórios quilombolas, pelo art. 5° do Decreto Estadual n° 32.433/2016. Isso, nas terras de responsabilidade do Governo do Estado do Maranhão<sup>39</sup> (MARANHÃO, 2016).

---

<sup>38</sup> Art. 12. Em sendo constatado que as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidem sobre terras de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o INCRA encaminhará os autos para os entes responsáveis pela titulação (ITERMA, 2020).

<sup>39</sup> Se o território “pretendido incidir em terras estaduais e federais concomitantemente, caberá ao ITERMA celebrar um convênio com o INCRA para titular estes territórios”. (ITERMA, 2021, p. 24).

Cabe apontar que, se analisando o decreto estadual, os critérios e definições utilizados para se identificar comunidades quilombolas, bem como determinar os territórios quilombolas<sup>40</sup>, são os mesmos utilizados a nível federal, abordados anteriormente.

Ressalta-se, quanto a isso, que o reconhecimento das comunidades quilombolas vai ser atestado por meio da autodefinição da comunidade quilombola (ITERMA, 2021). Pontua o art. 7º, § 1º da IN nº 1/2020, do ITERMA, que a emissão da certidão pode ser por “Órgãos ou Setores de Secretarias Municipais ou pela Secretaria de Estado de Igualdade Racial, além da certificação da Fundação Cultural Palmares (FCP)”. (ITERMA, 2021, p. 24). Contudo, se diferencia no fato de que o documento pode ser juntado até o final do processo de titulação, bastando a entrega da cópia da certidão ao ITERMA para o anexo dela nos autos do processo, não se configurando como condicionante para que o procedimento administrativo seja aberto (ITERMA, 2021).

Posto isto, parte-se agora para a compreensão do funcionamento do trâmite do procedimento de titulação das terras ocupada por comunidades quilombolas, adentrando nas etapas propriamente. O procedimento se inicia com a abertura do processo por ofício, através da presidência do ITERMA, ou por meio de requerimento escrito de um interessado. Este, de acordo com o art. 8º, § 1º da IN nº 1/2020, do ITERMA, pode se configurar como pessoas físicas, sendo os membros da sociedade de fato, ou pessoas jurídicas enquanto organizações representadoras das comunidades quilombolas. Ademais, cabe ao interessado apresentar informações sobre a localização da área objeto de regularização (ITERMA, 2021).

A respeito do requerimento, o pedido precisa ser manifestado no protocolo geral do ITERMA, endereçado à Presidência (ITERMA, 2021). Devendo, conforme menciona explicitamente o art. 9º, da IN nº 1/2020, do ITERMA, estar “assinado pelo representante legal da associação da comunidade quilombola, por entidade civil legalmente constituída representando a comunidade ou, pelo menos, por 3 (três) pessoas representando a sociedade civil” (ITERMA, 2020). Feito isso, será gerado um número do processo respectivo que possibilitará o acompanhamento da comunidade quilombola do andamento na tramitação do pedido (ITERMA, 2021).

---

<sup>40</sup> O art. 3º, da IN nº 01/2020, do ITERMA afirma que “consideram-se comunidades quilombolas os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autodefinição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência a opressão histórica sofrida”. Já no que tange aos territórios, o art. 4º da referida instrução normativa pontua que “consideram-se territórios ocupados por comunidades quilombolas, toda a terra utilizada para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.” (ITERMA, 2020).

Ainda no citado art. 9º, da IN nº 1/2020, do ITERMA, pormenorizam-se os documentos necessários que devem acompanhar o requerimento entregue no Protocolo do ITERMA (ITERMA, 2020), sendo estes:

- I - Pessoas físicas, representantes da sociedade, anexarão fotocópia do documento de identificação;
- II - Pessoas jurídicas anexarão: a) Estatuto Social da Associação; b) Comprovante de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); c) Ata de eleição da diretoria em exercício; d) Carteira de Identidade (RG) e Cadastro de Pessoa Física (CPF) do presidente em exercício; e) Certidão de autodefinição da comunidade quilombola emitida por Órgãos ou Setores de secretarias municipais ou Secretaria Extraordinária de Estado da Igualdade Racial, além da certificação da Fundação Cultural Palmares; f) Relação dos associados com nome completo, carteira de identidade (RG) e Cadastro de Pessoa Física (CPF). (ITERMA, 2020)

Depois disso, passa-se para a fase de demarcação. Nesta, será realizada uma reunião de mobilização da comunidade requerente pela Comissão de Territórios Tradicionais do ITERMA, configurada como primeira atividade de campo a ser realizada (ITERMA, 2021). A reunião acontece na comunidade pleiteadora do processo, para que haja, conforme esclarece o próprio ITERMA “apresentação dos técnicos da citada Comissão, a realização de uma palestra sobre as etapas processuais, o esclarecimento de dúvidas, bem como a elaboração de um calendário preliminar das ações de campo”. (ITERMA, 2021, p. 26).

Além disso, o próximo passo corresponde a feitura do trabalho de georreferenciamento<sup>41</sup>, regulamentado pela Lei Federal 10.267/2001. Ele resultará, sobretudo, na demarcação do território quilombola fazendo, assim, com que haja a definição do perímetro da área pleiteada pela comunidade quilombola. O georreferenciamento finaliza-se com a certificação do imóvel no Sistema Nacional de Gestão Fundiária<sup>42</sup> (SIGEF), registrando o perímetro do território reivindicado (ITERMA, 2021).

Depois de demarcado o território, o art. 11, §2º, da IN nº 1/2020, do ITERMA, determina que o ITERMA deve realizar a notificação às Serventias Extrajudiciais de Registro de Imóveis quanto a abertura do processo administrativo de regularização fundiária, com a juntada de cópia da planta e do memorial descritivo (ITERMA, 2020).

Após, a etapa seguinte corresponde a identificação e reconhecimento do território quilombola a qual se inicia com a realização de estudos técnicos para a feitura do Diagnóstico

<sup>41</sup> “I) O trabalho inicia com uma reunião entre o grupo quilombola e os técnicos do ITERMA para identificar os limites da área e a estratégia de deslocamento; II) em seguida a equipe em conjunto com membros da comunidade se direciona até os limites da área para realizar o rastreamento de dados com aparelho GPS de alta precisão; III) após o trabalho de campo é realizado o geoprocessamento dos dados coletados com a elaboração das peças técnicas: mapa, memorial descrito e planilha de cálculo de área.”. (ITERMA, 2021, p. 26).

<sup>42</sup> O SIGEF é uma ferramenta eletrônica feita pelo Incra para auxiliar a administração fundiária do Brasil. Esse sistema recebe, valida, organiza, regula e disponibiliza informações georreferenciadas de limites no que tange a imóveis rurais, públicos e privados (INCRA; SIGEF, 2021).

de Identificação e Reconhecimento do Território Quilombola (DIRTQ). O instrumento está constante no art. 12 da IN n° 01/2020, do ITERMA e é feito pela Comissão de Territórios Tradicionais, responsável pelas atividades de campo e relatórios técnicos (ITERMA, 2021).

Outrossim, o DIRTQ se fundamenta em elementos objetivos, compreendendo de acordo com o *caput* do referido art. 12, informações gerais dos “aspectos sociais, culturais, históricos, ambientais, econômicos, geográficos, fundiárias e cartoriais obtidos em campo junto às comunidades e em acervos de instituições públicas e privadas”. (ITERMA, 2020).

Também, trará informações as quais a Comissão de Territórios Tradicionais reputa como relevantes substanciais, todas mencionadas nos incisos e alíneas do art. 12 em questão. Para isso, constitui-se por três relatórios técnicos: o do levantamento ocupacional, o do levantamento fundiário e o do levantamento cartorial (ITERMA, 2021). Visando um melhor entendimento, explicar-se-á sucintamente, cada um destes.

A começar pelo relatório ocupacional, ele traz a apresentação de características sociocultural, histórica, econômica, produtiva, ambiental e geográfica da área quilombola. A título de exemplo dessas informações, tem-se a descrição do histórico da ocupação da área baseado na memória coletiva do grupo quilombola envolvido, e das práticas tradicionais de caráter coletivo, explanando seu vínculo com a ocupação atual do território (ITERMA, 2020).

No que diz respeito ao relatório do levantamento fundiário, contém descrições e informações tais como, a caracterização do território quilombola em si, trazendo a localização, o perímetro do território quilombola reivindicados. Também descreve as situações do território, caso estas existam, quanto a sobreposição a unidades de conservação, áreas de segurança nacional, áreas de faixa de fronteira, terras indígenas, terrenos de marinha<sup>43</sup>, incidência de título de domínio, ou áreas de posse. E ainda, importante explicitar que para precisar a distribuição do espaço das ocupações existentes no território quilombola, anexa-se imagens de satélite das áreas de posse e propriedade reconhecidas pelas coordenadas geográficas coletadas (ITERMA, 2020).

---

<sup>43</sup> O art. 16, da IN n° 1/2020, do ITERMA, traz que na constatação de integralidade do território quilombola como “área de propriedade da União, unidades de conservação federais, áreas de segurança nacional, áreas de faixa de fronteira, terras indígenas ou situadas em terrenos de marinha, o ITERMA encaminhará o processo, respectivamente para o INCRA, o ICMBIO, a Secretaria Executiva do Conselho de Segurança e Defesa Nacional, a FUNAI ou a SPU, visando à adoção de medidas cabíveis em benefício das comunidades quilombolas” (ITERMA, 2020). Já quando o território quilombola envolver de forma concomitante, área de propriedade da União e área de propriedade do Estado do Maranhão, o parágrafo único desse artigo garante ao ITERMA a possibilidade de realização de um termo de cooperação e/ou convênios com os órgãos mencionados. Isso com intuito de que haja delimitação, demarcação e titulação, assegurando a sustentabilidade dessas comunidades, com a harmonização dos interesses do Estado (ITERMA, 2020).

Já quanto o relatório do levantamento cartorial, o art. 12, III, *b*, da IN n° 1/2020, do ITERMA, aponta que nele há apresentação de informações referentes a “identificação, descrição e análise sobre a natureza das ocupações não-quilombolas, contendo a identificação dos títulos de domínio ou posses eventualmente existentes, bem como estudo e análise da cadeia dominial.”<sup>44</sup> (ITERMA, 2020), que significa o “histórico da propriedade” (ITERMA, 2021, p. 30).

Os três relatórios servem como fundamentação na instrução do processo administrativo. Além disso, o DIRTQ deve conter, ainda, o cadastramento das famílias quilombolas, com o uso de formulários específicos do ITERMA (ITERMA, 2021). Cabe apontar que durante todo esse processo de elaboração do instrumento em comento, a comunidade terá informações da natureza do trabalho realizado e acesso aos resultados do levantamento ocupacional e fundiário, tendo, dessa forma, seus direitos garantidos (ITERMA, 2020).

E mais, não só na produção do DIRTQ, mas em todo o trâmite do processo de titulação, a comunidade quilombola envolvida poderá realizar o acompanhamento de forma direta ou através de um representante legal. Ela pode, inclusive, apresentar peças técnicas e documentos do acervo da comunidade, com o fim de auxiliar na fundamentação dos relatórios técnicos que compõem o DIRTQ (ITERMA, 2021).

Dando continuidade, o próximo passo corresponde a elaboração de um parecer conclusivo pela Comissão de Territórios Tradicionais em relação a identificação e reconhecimento do território quilombola, fundamentado nos estudos técnicos feitos. A comissão pode afirmar uma impossibilidade de regularização da área envolvida enquanto território quilombola, tendo a possibilidade de propor o arquivamento do processo administrativo<sup>45</sup> (ITERMA, 2020).

Finalizado o DIRTQ, quando não houver reconhecimento da totalidade do território reivindicado, a comunidade pode contestar dos resultados. Nesses casos, o art. 12, § 4° da IN n° 01/2020, do ITERMA afirma que o proponente do processo e os representantes das comunidades envolvidas serão notificados, devendo observar o prazo de 30 (trinta) dias para

---

<sup>44</sup> “Para tanto, o ITERMA oficia os cartórios das comarcas solicitando informações acerca de transcrição, registro, matrícula averbação, ou qualquer outro tipo de inscrição cartorial nos termos da Lei Federal n° 6.015/1973, em nome do estado do Maranhão, da União Federal, município ou ainda de particulares, na área indicada pela planta do imóvel (território quilombola) e memorial descritivo que seguem anexados”. (ITERMA, 2021, p. 30).

<sup>45</sup> Cabe apontar que a Comissão de Territórios Tradicionais do ITERMA, entendendo pela impossibilidade de regularização da área, precisará ouvir os setores técnicos e a Procuradoria Jurídica, bem como determinar a realização de diligências complementares. Isso envolver realizar ações como novas discussões quanto aos limites do território. Se após, continuar entendendo pela impossibilidade, aí sim, deve-se determinar o arquivamento do processo administrativo, o qual será acompanhado de notificação do requerente (ITERMA, 2020).

apresentar o recurso. Nas hipóteses em que o arquivamento do processo de titulação é determinado, há o prazo de 90 (noventa) dias contados da notificação para o pedido de desarquivamento, se assim o quiser, acompanhado de uma devida fundamentação (ITERMA, 2020).

Depois da elaboração do DIRTQ, o próximo passo se constitui do encaminhamento do processo administrativo pela Comissão de Territórios Tradicionais, à Procuradoria Jurídica do ITERMA, com o escopo de que a referida procuradoria analise a regularização processual. Sendo a regularidade verificada, o processo vai ser remetido para a Presidência do Instituto em questão, o qual terá a incumbência de realizar um edital que informe e publicize quanto ao processo administrativo em questão (ITERMA, 2021). O edital, conforme os incisos do art. 13, da IN n° 1/2020, do ITERMA, precisará ter dados especificados que correspondem a (ITERMA 2020):

Art. 13. I. denominação do imóvel reivindicado pela comunidade quilombola; II. circunscrição (localização) em que está situado o imóvel; III. limites, confrontações e dimensão constantes no memorial descritivo do território a ser titulado; e IV. títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação, nos termos da Lei Estadual n° 9.169, de 16 de abril de 2010 e do Art. 8° do Decreto 32.443/2016). (ITERMA 2020).

Caberá à Presidência do Instituto proceder a publicação do citado edital, no prazo de 20 dias, por duas vezes consecutivas, tanto no Diário Oficial do Estado, como no Diário Oficial do Município, se houver, onde se encontra a área em processo de regularização. Ademais, o referido art. 13 menciona que o edital deve ser fixado na sede da prefeitura municipal e do sindicato dos trabalhadores e trabalhadoras rurais do município que se localiza o imóvel, como também no sítio eletrônico oficial do ITERMA (ITERMA, 2021).

O § 2º, do art. 13, da IN n° 1/2020, do ITERMA acrescenta que posteriormente a publicação do edital, é necessário que o gabinete da presidência remeta o processo de titulação à Procuradoria Jurídica. Isso para que a mesma possa examinar os prazos de publicação do edital e contestação e, dessa maneira, atestar a regularidade processual (ITERMA, 2020).

Após publicação do edital, abre-se o prazo de 45 dias, para os interessados interporem contestação ao DIRTQ, se assim quiserem, com provas meritórias. O recurso deverá ser apresentado na procuradoria jurídica do ITERMA, a contar da data referente a segunda publicação do edital<sup>46</sup> (ITERMA, 2021).

---

<sup>46</sup> O art. 14, parágrafo único, da IN n° 1/2020, do ITERMA afirma que “as contestações oferecidas pelos interessados serão recebidas nos efeitos devolutivo e suspensivo.”. (ITERMA, 2020). Assim, a contestação será submetida a reexame em uma instância superior, como também se suspenderá a continuidade do processo de titulação até que o citado recurso interposto seja julgado (AMORIM, 2017).

A referida procuradoria realizará o julgamento das contestações, caso sejam interpostas. Quanto a esse julgamento, o art. 15, da IN n° 1/2020, do ITERMA, traz que se ele resultar em alterações das informações do edital, ocorrerá uma nova publicação, acompanhada da notificação dos interessados pela Presidência do ITERMA. Caso não, serão apenas notificados os interessados que as interpuseram. Já se forem indeferidas, também apenas ocorrerá a notificação dos interessados os quais as apresentaram, acompanhada do parecer jurídico. Por fim, não se verificando contestações, a Procuradoria Jurídica remeterá o processo à Diretoria de Recursos Fundiários, demandando a titulação do território quilombola envolvido (ITERMA, 2020).

É indispensável explicitar que se o território quilombola em análise sobrepõe-se a uma área de domínio particular, sendo então, privada, ainda será necessário a realização da desapropriação do imóvel objeto. O art. 17, da IN n° 1/2020, do ITERMA traz essa hipótese e ressalta que o título de domínio particular cujo incide no imóvel em que se encontra o território quilombola, não pode ser nulo, prescrito, caídos em comisso, e nem ter se tornado ineficaz por outros fundamentos (ITERMA, 2020). Nesses casos, será necessária a publicação de um Decreto Governamental de Desapropriação por Interesse Social nos territórios quilombolas em que se encontram os imóveis privados (ITERMA, 2021).

A desapropriação implicará no pagamento de uma indenização, com o valor pago em dinheiro. No que se refere ao seu montante, os imóveis desapropriados serão submetidos a avaliação em preço de mercado. Já para a quantificação será examinada a terra nua quando os títulos incidentes nos territórios quilombolas forem válidos, isso porque existem casos em que os títulos existentes são viciados, como nas hipóteses citadas acima (ITERMA, 2021).

Além disso, o ITERMA também fará o pagamento da indenização de posses e benfeitorias de boa-fé, objetivando a obtenção dos imóveis. No que tange as benfeitorias, em relação a quantificação do valor da indenização que será paga, elas também serão avaliadas e em qualquer hipótese, sejam os títulos incidentes válidos ou não (ITERMA, 2021).

O valor em questão pode ser discutido pelo desapropriado e isso se dará judicialmente, considerando que a ação de desapropriação é judicial<sup>47</sup>. Mas isso também pode ser realizado por meio de um acordo administrativo quando houver concordância no que se

---

<sup>47</sup> Após a assinatura do Decreto de Desapropriação por Interesse Social pelo Presidente da República e sua respectiva publicação, é necessário o ajuizamento de uma ação de desapropriação. Cabe ainda ressaltar que havendo a incidência de mais de um imóvel particular no território quilombola, cada um deles terá uma ação própria ajuizada (ITERMA, 2021).

refere ao valor do imóvel definido pela avaliação do INCRA, não havendo, assim, precisão de ajuizamento judicial (ITERMA, 2021).

Depois, a próxima etapa corresponde a titulação, que será realizada pelo Presidente do ITERMA. O art. 19, da IN n° 1/2020, do ITERMA, especifica que ela ocorrerá através da outorga de título de reconhecimento de domínio, pelo referido presidente (ITERMA, 2020). Com relação ao título em si, tem-se que ele é coletivo e pró indiviso, o que implica dizer que a pluralidade dos membros se configura como proprietário e que todos possuem o direito de efetuar os atos de posse sobre a totalidade do território. Outrossim, será emitido em nome da associação legalmente constituída das comunidades quilombolas (ITERMA, 2021).

Para mais, a emissão do título não exige encargos financeiros para as comunidades quilombolas e nele deve conter cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade. Isso significa, sucinta e respectivamente, que o título da área quilombola não pode ser vendida, nem mesmo parcialmente, que este possui validade indeterminada e que não pode ser oferecido como penhor, enquanto garantia a um credor, em um empréstimo realizado (ITERMA, 2021).

Ainda, terá que constar, de acordo com o art. 19, §1º, da IN n° 1/2020, do ITERMA “cláusula sobre a competência na autonomia da gestão territorial e ambiental pela outorgada adquirente”. (ITERMA, 2020). O que, nas hipóteses em que o território quilombola estiver em Área de Proteção Ambiental Estadual (APA), ainda vai ter que estar especificado no título uma cláusula que determine a obediência a legislação referente a tais áreas. Isso com o objetivo de que se utilize e conserve os recursos naturais do território pela comunidade outorgada que adquiriu o título, assegurando a sustentabilidade da área (ITERMA, 2021).

Por fim, deverá ocorrer o registro do título no cartório da comarca em que o território se encontra<sup>48</sup>, sendo este o último passo do processo de titulação quilombola (ITERMA, 2021). Assim, percebe-se as especificidades e o trâmite do procedimento de titulação quilombola quando os territórios são integrantes do patrimônio público estadual.

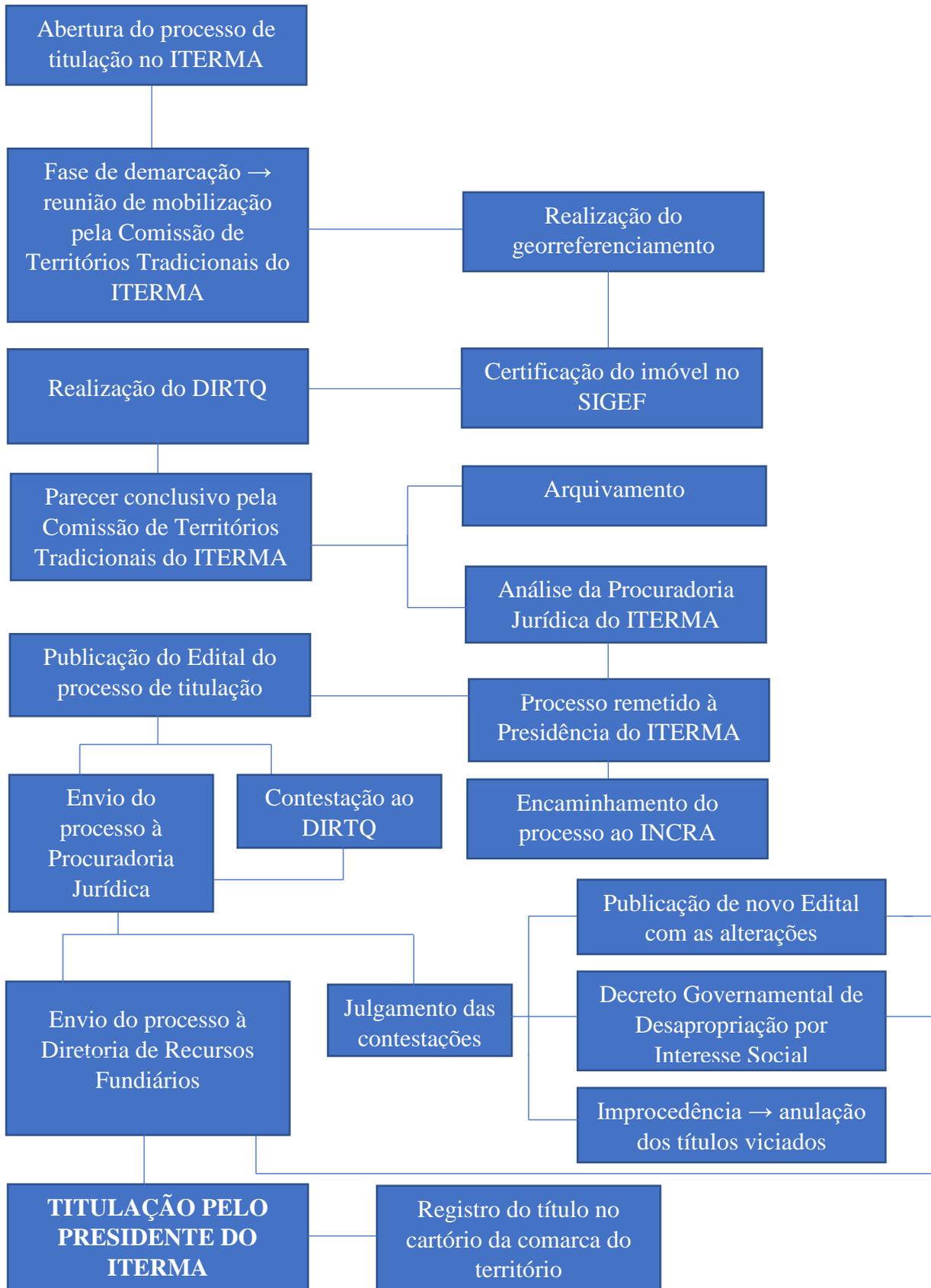
Diante do detalhamento do trâmite do processo de titulação no âmbito estadual maranhense, com o objetivo de possibilitar uma melhor visualização deste, cabe aqui também a exposição de um organograma esquematizado e sintetizado do referido processo de titulação, ressaltando suas principais etapas<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Quando o território for intermunicipal, o registro vai se dar nos cartórios dos municípios (ITERMA 2021).

<sup>49</sup> Aqui, diferentemente do Organograma 1, não se salientará, no início, a certidão de autodefinição expedida pela FCP. Isso porque, conforme fora discorrido, o documento pode ser juntado ao processo de titulação no decorrer deste. Basta a entrega do documento ao ITERMA para o anexo nos autos do processo. Contudo, o fato de não

Organograma 2. Etapas do processo de titulação no âmbito estadual maranhense.



constar no início do Organograma 2, não quer dizer que a certidão não seja exigida de forma indispensável, mas apenas que não se configura como condicionante para que o processo de titulação seja aberto.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do ITERMA/2021 expostos na presente seção.

Percebeu-se neste capítulo a minuciosidade de fases e detalhes dos trâmites processuais de titulação o que se faz examinar. Contudo, é necessário averiguar o funcionamento e efetividade dos processos de titulação quilombola na prática. Assim, a seguir analisar-se-á a realidade acerca das realizações e finalizações dos processos de titulação, tanto a nível federal, tendo como responsável o INCRA, como a nível estadual, especificamente no estado do Maranhão, os quais detêm como competente o ITERMA.

## **4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS NO ESTADO DO MARANHÃO**

Neste capítulo final, o presente trabalho analisa especialmente a realidade acerca dos processos de regularização fundiária quilombola no estado do Maranhão. Assim, em um primeiro momento será apresentada a situação factual acerca dos processos de titulação dos territórios quilombolas no Brasil e no estado do Maranhão, por meio de dados obtidos a partir da análise de documentos oficiais dos órgãos envolvidos no referido processo, disponibilizados em seus sítios eletrônicos, tais quais a FCP, o INCRA e o ITERMA. Além destes, a título de incremento das informações, serão utilizados dados divulgados pelo IBGE, USP, CPISP, também transmitidos em seus respectivos sítios eletrônicos.

Em seguida, será exposto o contexto de duas comunidades quilombolas maranhenses, a comunidade Santa Maria dos Pretos e a comunidade Matões dos Moreira, com o escopo de analisar as consequências pela demora na tramitação dos procedimentos de regularização fundiária dos territórios quilombolas no estado do Maranhão.

Por fim, far-se-á um exame quanto à (in) efetividade da garantia dos direitos territoriais quilombolas, correlacionando todo o exposto, bem como realizando uma análise estatística acompanhada da apresentação de uma série de desafios que ameaçam a implementação célere e efetiva das titulações quilombolas.

### **4.1 A situação factual acerca da regularização fundiária das terras quilombolas no Brasil e no estado do Maranhão**

A começar pelo panorama do Brasil, no que tange ao contexto fático das titulações quilombolas, cabe apontar inicialmente a quantidade de comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares. Isso tendo em mente, conforme fora anteriormente discorrido, que o critério da autodefinição é requisito indispensável para a titulação, de forma tal que somente com a formalização dele é que o procedimento administrativo de titulação terá início (INCRA, 2020).

É necessário mencionar que o art. 3º, parágrafo 4º, do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, atribuiu à FCP a competência de emitir certidão às comunidades quilombolas, bem como inscrevê-las em cadastro geral (BRASIL, 2003). O que faz com que a

exposição dos dados oficiais de certificações se dê a partir de 2004.

No Brasil, com base nos dados oficiais disponibilizados pela FCP, publicados no Diário Oficial da União, de 2004 a 2021, foram expedidas um total de 2.811 certidões de autorreconhecimento às comunidades quilombolas (FCP, 2021). Tais informações foram atualizadas até 24 de abril de 2021, e detalham-se mais especificamente, segundo detalha a tabela 1 abaixo:

Tabela 1 - Resultado anual de certificações de 2004 a 2021

Ano:	Quantidade de CRQ's certificadas
2004	92
2005	327
2006	393
2007	148
2008	126
2009	99
2010	228
2011	200
2012	121
2013	293
2014	154
2015	75
2016	178
2017	130
2018	168
2019	70
2020	28
2021	11

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados FCP/2021.

Destas, salienta-se que as quantidades totais por região foram diferentes, sendo totalizadas, nesse intervalo temporal, 300 comunidades na região Norte; 1.722 na região Nordeste; 151 na região Centro-Oeste; 447 na região Sudeste e 191 na região Sul (FCP, 2021). Nota-se a predominância indubitável da realização de certificação quilombola na região nordeste, permitindo um resultado estatístico de 11% de certidões emitidas para o norte, 61% para o nordeste, 5% para o centro-oeste, 16% para o sudeste e 11% para o sul (FCP, 2021).

A realização de certificação em quantidade notável na região nordeste, correlaciona-se com a presença preponderante de comunidades quilombolas na região em comento (FCP, 2021). A certidão de autorreconhecimento enquanto formalização do critério da autodefinição quilombola possibilita a identificação das comunidades quilombolas remanescentes, conforme fora explanado previamente (INCRA, 2020). Contudo, a existência de tais comunidades sem certificação é latente e frequente.

A própria FCP divulga a quantidade estimada de comunidades remanescentes quilombolas reconhecidas, apesar de não certificadas, as quais totalizam um total de 3.471. Destas, 369 comunidades foram reconhecidas no norte, 2.195 no nordeste, 169 no centro-oeste, 544 no sudeste e 193 no sul (FCP, 2021).

A esse respeito é preciso ressaltar que apesar das estatísticas apresentadas, há um desconhecimento do número exato e concludente de comunidades quilombolas existentes no Brasil (BRASIL, 2019). O mais próximo da precisão é a estimativa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir da sua Base de Informações Geográficas e Estatísticas sobre os Indígenas e Quilombola. Este afirma existirem 5.972 localidades quilombolas em 2019 no Brasil, e como localidade o instituto afirma ser qualquer lugar em que determinadas pessoas aglomerem e habitem permanentemente (IBGE, 2020).

Ainda, é preciso informar acerca da existência de processos abertos de certificação, ainda não concluídos. Quanto a isso, é sabido que a certificação das comunidades quilombolas por parte da FCP não se baseia em conferir quem é ou não quilombola, como já prelecionado no presente trabalho, mas sim é observado o direito à autodefinição, ou seja, certificará as comunidades que assim se declaram (FCP, 2021).

Para isso, só vão ser exigidos três documentos definidos pela Portaria FCP n 98, de 26/11/2007<sup>50</sup> quais sejam: uma ata de reunião específica acerca da autodefinição, nos casos de não constituição de associação pela comunidade quilombola, ou uma ata de assembleia quando a associação existir. Sendo, em ambos os casos, necessário acompanhamento do documento das assinaturas da maioria dos membros. Além disso, um relato histórico breve da comunidade solicitante, mencionando, por exemplo, sua trajetória de formação, manifestações culturais, etc. E, por fim, um requerimento de certificação direcionado à presidência da FCP (FCP, 2021).

Contudo, excepcionalmente ocorrem visitas técnicas às comunidades quilombolas por parte da FCP. Mas, elas só acontecem em circunstâncias quando a equipe técnica encontra dúvidas que não são respondidas somente através dos trabalhos de gabinete, ou ainda com a

---

<sup>50</sup>Outros documentos podem constar na solicitação de certificação, contudo, fica a critério da comunidade quilombola, a exemplo de fotografias, títulos de propriedade, reportagens, etc (FCP, 2021).

ocorrência de denúncias feitas, seja pelo próprio movimento social, seja por órgãos de governo, os quais se incluem Ministério Público e a Defensoria Pública (FCP, 2021).

Seguindo a tabela 2 abaixo, realizada com base nos dados oficiais divulgados pela FCP, atualizados até 22 de abril de 2021, pode-se verificar as informações referentes aos processos de requerimento de certificações abertos, ainda não finalizados (FCP, 2021):

Tabela 2 - Quantidade de processos de certificações abertos e sua respectiva etapa.

Etapa do procedimento de certificação:	Quantidade de processos:
Aguardando visita técnica	50
Em análise	30
Aguardando documentos	143
Total de requerimentos abertos	223

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados FCP/2021.

Por fim, acerca das certidões de autorreconhecimento, a quantidade de certidões expedidas é inferior a quantidade de comunidades quilombolas englobadas por elas, que ultrapassam 3.400 comunidades. Tal diferença é justificada pela existência de casos de inclusão de mais de uma comunidade em uma mesma certidão (BRASIL, 2019).

Postos tais dados, os quais formalizam a identificação da existência das comunidades quilombolas, parte-se agora para análise da quantidade de processos de titulação propriamente ditos existentes, bem como a exposição da somatória de titulações concluídas. A esse respeito, é necessário salientar que a partir 2003 fora incumbido ao INCRA, a competência de identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular os territórios quilombolas. Tal prerrogativa é direcionada pelo no art. 3º, do Decreto nº 4.887/2003, o qual regulamenta a política federal de regularização fundiária dos territórios quilombolas, já abordado anteriormente (BRASIL, 2003).

Antes disso, a Portaria INCRA nº 307, de 1995, estabeleceu que a concessão de título de reconhecimento era indispensável para o assecuramento de propriedade das áreas quilombolas, ficando tal normativo vigente até 1999. A partir dessa data, a regularização fundiária quilombola tornou-se incumbência da FCP. Contudo, o governo da época não realizou desapropriações para garantia da propriedade às comunidades quilombolas sobre as terras em que ocupavam, o que resultou na ausência de devidas desapropriações nas titulações feitas pela referida fundação (BRASIL, 2021).

A esse respeito, a Comissão Pró-índio de São Paulo (CPISP) informou que 12 comunidades quilombolas foram tituladas no período de 1999 a 2002 e destas, 10 são atualmente envolvidas em conflitos fundiários e não desfrutam de liberdade de acesso aos recursos das terras em que ocupam. Tanto é que fora necessário o Incra, recentemente, instaurar outros processos de regularização fundiária de tais áreas quilombolas (BRASIL, 2021).

Outrossim, o mesmo Decreto n° 4.887/2003 traz no seu art. 12, também já mencionado precipuamente, que quando as terras quilombolas envolvidas no procedimento de titulação forem terras estaduais, do Distrito Federal ou dos municípios, o INCRA vai transferir o processo de titulação aos entes federativos que possuem propriedade destas (BRASIL, 2003).

Isto posto, a começar pelo panorama INCRA, com exposição dos dados oficiais divulgados pelo próprio instituto, atualizados em janeiro de 2019, é possível verificar a existência de 1.715 terras quilombolas em processos de regularização fundiária abertos<sup>51</sup>. Destes, assim como a quantidade de certificações, existe diferença no montante de terras quilombolas em processos de titulação por região brasileira, sendo totalizados 142 na região norte, 977 na região nordeste, 118 na região centro oeste, 327 na região sudeste e 151 na região sul (INCRA, 2019)<sup>52</sup>. Tais quantitativos distribuem-se conforme explicita a tabela 3:

Tabela 3 - Processos de regularização fundiária abertos no Incra de 2004 a 2018

NORTE	
UF/SR:	Quantidade de terras em processos:
Pará	48
Amazonas	4
Rondônia	6
Amapá	33
Tocantins	33
Santarém	18
NORDESTE	
Ceará	32

<sup>51</sup> Aqui é necessário ressaltar que o INCRA disponibilizou em seu site apenas apresentações em PDF, com dados gerais sobre os processos de titulação, considerados pelo Transparência Brasil como defasados. Decerto que os dados disponibilizados atualizados até somente janeiro de 2019, contrariam o que determina a Lei de Acesso a Informações, em seu art. 7º, IV e art. 8º, § 3º, II e III (BRASIL, 2021). Isso porque as informações desatualizadas de processos de titulação abertos, até de 2018 no site do INCRA, demonstra uma ausência de transparência que resulta no fato de que a sociedade não consegue acompanhar os processos (SCHARAMM, 2019). Contudo, ater-se-á no presente trabalho, no que tange ao quantitativo de processos abertos e em que fase se encontram, aos dados oficiais divulgados pelo INCRA.

<sup>52</sup> Os dados encontram-se na última atualização disponível no site oficial do INCRA, de janeiro de 2019.

Pernambuco	57
Bahia	292
Maranhão	399
Paraíba	29
Rio Grande do Norte	20
Alagoas	17
Sergipe	31
Piauí	65
Médio São Francisco	35
<b>CENTRO-OESTE</b>	
Goiás	16
Mato Grosso	73
Mato Grosso do Sul	18
Distrito Federal e Entorno	11
<b>SUDESTE</b>	
Minas Gerais	232
Rio de Janeiro	25
São Paulo	51
Espírito Santo	19
<b>SUL</b>	
Paraná	38
Santa Catarina	17
Rio Grande do Sul	96

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados Inkra/2019.

Tal panorama dos números dos processos de titulação quilombola abertos no INCRA podem ser conferidos no sítio eletrônico da CPISP, mais atualizados, mesmo que não detalhados como no do INCRA. A CPISP divulgou que até o final de 2020 existiam 1.779 processos abertos no referido instituto federal e nesse mesmo ano 05 relatórios de identificação foram publicados, 01 terra fora declarada quilombola e não houvera nenhum decreto de desapropriação publicado (CPISP, 2020).

Os casos de titulações quilombolas prévios ao Decreto nº 4.887/2003 não foram disponibilizados minuciosamente na base do INCRA. Por isso, limitar-se-á as informações

disponibilizadas no que tange a totalidade da área titulada e etapas em que se encontram os processos abertos, a partir do decreto de 2003. Todas estas oficialmente divulgadas pelo referido instituto.

Quanto ao andamento dos processos de titulação de territórios quilombolas abertos, o INCRA anuncia que 278 já possuem o edital do RTID publicados. Ademais, existem 156 processos com a portaria a qual traz o reconhecimento dos limites do território quilombola publicada. Esta corresponde ao passo seguinte da aprovação em definitivo do RTID, explicado no capítulo anterior. E ainda, 86 já tiveram o decreto de desapropriação por interesse social publicado. Destes, todas as comunidades envolvidas em tais processos aguardam a realização da próxima fase do procedimento de titulação, já minuciosamente explicado (INCRA, 2019).

No que se refere ao total de área trabalhada, o INCRA oficialmente disponibilizou que o condensado geral no conjunto de ações do instituto corresponde a 2.571.551,1106 hectares, resultando em 35.206 famílias beneficiadas. Ainda, é importante expor que os 278 editais RTID publicados acima citados, totalizam 2.333.529, 2068 hectares, abrangendo 33.333 famílias quilombolas. Já a área total em portaria, dos 156 processos, equivale a 624.922,1597 hectares, com 14.032 famílias envolvidas. Por fim, a área em decreto, dos 86 processos, condiz a 586.336,9389 hectares, abrangendo 10.408 famílias quilombolas (INCRA, 2019).

Quanto à identificação do total de comunidades englobadas pela totalidade dos processos de regularização fundiária de territórios quilombolas abertos, incide a mesma observação quanto à quantidade de comunidades quilombolas abarcadas pelas certidões de autorreconhecimento. Ou seja, ocorrem situações em que um território quilombola constitui-se por mais de uma comunidade quilombola que instauram um único processo de titulação da terra conjuntamente (BRASIL, 2019).

Conforme informações oficiais disponibilizadas pela CPISP, em um panorama geral, o número total de terras tituladas, desde o reconhecimento constitucional à propriedade definitiva dos territórios aos quilombolas, em 1988, até 2020, corresponde a 186. Quanto a isso, cabe ressaltar que apenas em novembro de 1995 houvera a primeira terra quilombola titulada pelo INCRA, referente a Comunidade Boa Vista, localizada em Oriximiná, no Pará (CPISP, 2019).

Acerca das terras tituladas, verifica-se totalizarem em 186, contudo, de acordo com a Universidade de São Paulo (USP), no Brasil existe uma somatória de 2.715 territórios quilombolas identificados, porém, sem titulação (USP, 2019). Ademais, a CPISP disponibiliza que 143 tiveram regularização por governos estaduais, 39 pelo Governo Federal e 4 terras foram **tituladas** de forma conjunta por governo estadual e federal (CPISP, 2020). Outrossim, das terras

tituladas pelo INCRA, enquanto órgão do Governo Federal, das 39 terras, 23 estão tituladas de forma apenas parcial (INCRA, 2019).

No que tange às terras que tiveram regularização por Governo Federal nos estados brasileiros, seja de forma parcial ou não, tirando as tituladas por governos estaduais, sem parceria com o INCRA, estas distribuem-se da seguinte forma em cada estado (BRASIL, 2021):

Tabela 4 - Terras quilombolas tituladas por Governo Federal nos estados.

UF:	Quantidade de terras quilombolas tituladas:
Alagoas	01
Amapá	02
Bahia	03
Goiás	01
Maranhão	03
Mato Grosso do Sul	02
Pará	04
Paraná	01
Pernambuco	02
Piauí	05
Rio de Janeiro	01
Rondônia	02
Rio Grande do Norte	02
Rio Grande do Sul	05
Santa Catarina	01
Sergipe	04
São Paulo	01

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do portal de Transparência Brasil/2021.

Parte-se a seguir, diante do exposto quanto ao Brasil, para análise da situação factual acerca da regularização fundiária quilombola no Maranhão. Nesse ponto, o Decreto nº 4.887/2003 traz no seu art. 12 que nos casos em que as terras quilombolas envolvidas no procedimento de titulação forem terras estaduais, do Distrito Federal ou dos municípios, haverá transferência do processo de titulação por parte do Incra aos entes federativos que possuem propriedade destas (BRASIL, 2003). Conclui-se, assim, que o INCRA não é o único competente para realizar a regularização fundiária das terras quilombolas (BRUZACA, 2020).

Acerca disso, quando os territórios quilombolas se encontram em terras pertencentes ao estado maranhense, o Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA) é o competente para titulação, conforme discorrido anteriormente neste trabalho (ITERMA, 2021).

No panorama maranhense de regularização fundiária quilombola, a começar pela quantidade de comunidades quilombolas certificadas, o sítio eletrônico da FCP disponibilizou que até 24 de abril de 2021, foram certificadas 589 comunidades quilombolas no Maranhão. Outrossim, até a mesma data o estado contabiliza 713 comunidades reconhecidas. Aqui, tanto a certificação quanto o reconhecimento foram realizados pela fundação em questão e os quantitativos apresentados distribuem-se de acordo com o detalhamento da tabela 5 (FCP, 2021):

Tabela 5 - Resultado anual de certificações no Maranhão de 2004 a 2021

Ano:	Quantidade de CRQ's certificadas
2004	06
2005	43
2006	25
2007	28
2008	42
2009	06
2010	50
2011	49
2012	45
2013	74
2014	36
2015	15
2016	53
2017	34
2018	46
2019	23
2020	10
2021	04

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados FCP/2021.

A importância de tal explanação de dados se faz pelo fato de que, como já fora mencionado, para a realização da titulação quilombola é indispensável a certidão de

autorreconhecimento da comunidade envolvida. Mesmo que, em âmbito estadual, esse documento não precise já ser apresentado para a abertura do processo, tendo em vista que pode ser juntado até o final do trâmite, ele é exigido para a efetivação (ITERMA, 2021).

A certificação e o reconhecimento formais possibilitam a identificação formal das comunidades quilombolas (FCP, 2021). Entretanto, nesse ponto é necessário a ressalva de que as estatísticas apresentadas são apenas estimativas de totalidades de comunidades maranhenses existentes, e não a exatidão concludente (BRASIL, 2019).

Tanto é que em informações disponibilizadas pelo Professor Me. Nonnato Masson Mendes dos Santos, quilombola e advogado no Projeto Vida de Negro do Centro de Cultura Negra do Maranhão em assessoria a comunidades quilombolas, fora constatada uma conjectura aproximada de 1.550 quilombos existentes<sup>53</sup>. Quanto a isso ressalta-se a existência de falhas em tal dado, que ainda está em construção. O que já permite perceber diferença de cômputo quanto ao divulgado pela FCP, deduzindo-se que a realidade concreta ultrapassa a quantidade divulgada pelo órgão oficial.

No âmbito do Maranhão, de acordo com os dados oficiais divulgados pelo Caderno ITERMA Quilombos, até 2021, existem 65 territórios quilombolas titulados. Estes todos foram reconhecidos pelo instituto em questão, competente para titulação nas terras que pertencentes ao estado maranhense. Além disso, dos 65 territórios, 10 configuram-se como Projetos de Assentamentos Estaduais (ITERMA, 2021).

Apesar de não ser objeto de estudo detalhado no presente trabalho, cabe explicar brevemente que o assentamento corresponde a um grupamento de unidades agrícolas as quais independem uma das outras, e são entregues a uma família de agricultor ou trabalhador rural que não possuem capacidade econômica de obter e prover um imóvel rural (INCRA, 2021).

Essas unidades são denominadas de parcelas, lotes ou glebas e são reconhecidos pelo INCRA como Projetos de Reforma Agrária, possibilitando que os beneficiários dos assentamentos tenham alcance aos direitos básicos do Programa de Reforma Agrária, como a assistência técnica, por exemplo. Aqui, a apuração dos beneficiários, a contribuição de recursos e infraestrutura são de responsabilidade do Maranhão, de acordo com seu programa fundiário. (INCRA, 2021).

No que se refere aos 65 territórios quilombolas titulados, um total de 36 municípios maranhenses possuem áreas tituladas, sendo a Microrregião da Baixada a região do estado que

---

<sup>53</sup> Os dados divulgados pelo professor Me. Nonnato Masson Mendes dos Santos foram disponibilizados diretamente pelo mesmo, através da plataforma do Whatsapp, o qual o próprio salientou a necessidade de atenção para existência de falhas, tendo em vista que os dados ainda estão em construção.

“conserva o maior quantitativo de quilombos regularizados pelo ITERMA, assim como maior demanda processual atualmente vigente”. (ITERMA, 2021, p. 43). Ela estende-se por mais de 20 mil quilômetros quadrado e engloba 21 municípios. Outrossim, o total de área regularizada destinada às comunidades quilombolas maranhenses pelo ITERMA, nesses 65 territórios quilombolas titulados, corresponde a cerca de 44.343.7219 hectares e resultando em mais de 13.000 famílias quilombolas beneficiadas (ITERMA, 2021).

O sítio eletrônico do ITERMA detalha que os 65 territórios titulados, tiveram sua regularização em anos distintos, sendo o primeiro titulado em 1999. No intervalo temporal de 1999 a 2021, em muitos anos não ocorreram titulação alguma pelo instituto estadual (ITERMA, 2021). Assim, com o escopo de sintetizar a elucidação dos dados, a seguir se explanará o resultado anual da distribuição dos quantitativos apenas dos anos em que houve titulações:

Tabela 6 - Resultado anual de territórios titulados no Maranhão apenas nos anos em que ocorreram as respectivas titulações, entre 1999 a 2019.

Ano	Quantidade de territórios titulados
1999	03
2002	03
2005	05
2006	09
2008	02
2009	02
2011	13
2012	05
2013	10
2014	02
2016	06
2017	04
2019	01

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados ITERMA/2021.

Conforme dados extraídos na ata da décima terceira reunião extraordinária da mesa quilombola para questões agrárias e fundiárias do ITERMA, disponibilizada no sítio eletrônico do referido instituto, realizada em novembro de 2019, existia, até esta data, a quantidade de 110 processos de titulação abertos no órgão. Deles, 02 já possuíam relatórios fundiários, 01 já

detinha relatório ocupacional, 01 já possuía diagnóstico de identificação e delimitação (ITERMA, 2019).

Já no âmbito do INCRA, verifica-se com os dados explanados na tabela 4 que 03 terras tituladas no Maranhão foram regularizadas pelo Governo Federal, através do INCRA e todas de forma parcial, em dezembro de 2014. Estas correspondem aos territórios quilombolas de Santa Maria dos Pretos, Mata de São Benedito e São Francisco Malaquias (CPISP, 2014).

A esse respeito, na base do INCRA, com exposição dos dados oficiais divulgados pelo próprio instituto, explanados na tabela 3, existem 399 processos de regularização fundiária quilombola abertos na Superintendência Regional do Estado, até 2019 (INCRA, 2019). Assim, o Maranhão é destaque na quantidade de processos abertos para solicitação de titulação das suas terras quilombolas, como o estado detentor do maior número de processos abertos no referido instituto. Contudo, desde 2014, não houvera mais titulação quilombola maranhense por parte do INCRA (CPISP, 2019).

Conclui-se, então, diante de tais considerações que a quantidade de comunidades quilombolas existentes no Brasil, bem como a totalidade de processos de titulação abertos no âmbito do INCRA são volumosas. E realizando-se uma comparação com o total de terras tituladas, denota-se uma quantidade pequena de titulações e uma demora na tramitação dos processos de regularização fundiária quilombola.

Da mesma forma ocorre na perspectiva do Maranhão, em que o estado se destaca na quantidade de territórios titulados por parte do ITERMA, detém o maior número de comunidades quilombolas certificados do país e também de somatório dos processos abertos no INCRA. Decerto que isso produz uma série de consequências prejudiciais às comunidades quilombolas, conforme será discorrido nas seções seguinte deste capítulo final.

#### **4.2 Morosidade na tramitação da regularização fundiária do território quilombola no estado do Maranhão: Caso dos quilombos Santa Maria dos Pretos e Matões dos Moreira**

Para um maior entendimento acerca das consequências da demora na tramitação do procedimento de regularização fundiária dos territórios quilombolas no estado do Maranhão e seus impactos, será exposto o contexto de duas comunidades quilombolas maranhenses que enfrentam tal vivência: a comunidade Santa Maria dos Pretos e a comunidade Matões dos Moreira.

#### 4.2.1 Caso do quilombo Santa Maria dos Pretos

A começar pela comunidade Santa Maria dos Pretos, a referida comunidade quilombola se localiza no município maranhense de Itapecuru-Mirim e se constitui por cinco povoados, tais quais: Santa Maria dos Pretos, Piqui, Santa Joana, Morros e Mandioca (SILVA, 2016). Além disso, possui como população aproximadamente 352 famílias quilombolas (CPISP, 2017), o que se estima corresponder a 1.300 pessoas (BARROS; UMBELINO, 2018).

Quanto a sua formação, ela fora concebida no século XIX, totalizando mais de 150 anos de vivência das famílias de Santa Maria dos Pretos em seu território (BRUSTOLIN; RÊGO, 2017). Além disso, constituiu-se através da transferência de terras por Maria Rita Gomes Belfort que na época era a fazendeira proprietária da área, aos seus antigos escravos e descendentes (MARANHÃO, 2019). Isso fora feito por meio de testamento e a mesma transferiu não só a terra como seus equipamentos (BARROS; UMBELINO, 2018).

A esse respeito, importante se faz explanar o relato do atual líder político e religioso da comunidade de Santa Joana, João Batista, ao salientar que a terra não fora doada e nem fruto de uma ação de bondade, mas sim transferida. O relato foi apresentado por Cíndia Brustolin e Adriano Rêgo, pesquisadores da Universidade Federal do Maranhão (BRUSTOLIN e RÊGO, 2015, p. 14 apud BARROS; UMBELINO, 2018, p. 03).

[...] não foi a doação que garantiu as terras de Santa Maria dos Pretos, mas a força para a resistência herdada de seus ancestrais manifestadas na luta, na fé, nas rezas e nos tambores. Isso porque a doação não garantiu a posse das terras, o grupo precisou enfrentar quatro fazendeiros para sua afirmação territorial, sendo um, na época vice-governador do Estado.

Além disso, João Batista afirma que a terra foi uma maneira de pagamento pela mão de obra escrava feita pelos escravos ancestrais (BRUSTOLIN; RÊGO, 2017), como uma “forma de concessão da terra em troca dos serviços prestados na propriedade”. (MARANHÃO, 2019, p. 10). E esse é o entendimento que os quilombolas antepassados da comunidade possuíam e que persiste até nos dias atuais (SILVA, 2016).

Na fala de João Batista acima citada, é possível denotar a presença de muita luta e resistência na história da comunidade em análise, tendo da sua formação para os dias atuais, a ocorrência de diversos conflitos (BRUSTOLIN; RÊGO, 2017). Verificando-se assim que “a permanência no local foi assegurada na luta contra constantes perseguições de grileiros e de fazendeiros que tentaram tomar as terras”. (BRUSTOLIN; RÊGO, 2017, p. 07).

No que se refere às características da comunidade, realça-se a produção agrícola para consumo, com destaque para o arroz, feijão e mandioca. E ainda, pela produção de farinha enquanto produto fabricado através da mandioca, alimento responsável pela sua feitura (MARANHÃO, 2019). A comunidade, inclusive, possui três casas de farinha distribuídas entre os povoados de Piqui, Santa Maria dos Pretos e Santa Joana (SILVA, 2016). O referido produto é comercializado pelos quilombolas da comunidade nas feiras do centro de Itapecuru Mirim (MARANHÃO, 2019).

O território de Santa Maria dos Pretos é atravessado por uma extensa quantidade de água do Rio Itapecuru, fazendo com que a pesca na região seja realizada, a qual é praticada de forma coletiva e para consumo familiar. E ainda, a comunidade realiza a atividade produtiva de artesanato com fibras de uma planta abundantemente presente nos brejos do território, denominada guarimã, realizando objetos como peneiras e cestos usados pela comunidade, com destaque na fabricação de farinha (SILVA, 2016).

Quanto as suas manifestações culturais, abordando de uma maneira geral, a mesma apresenta diversas, tais como o tambor de crioula, tambor de mina, dança do coco, terecô, o bumba meu boi e o ritual do choro, o qual corresponde a um ritual fúnebre de pranto pela morte de um quilombola da comunidade (BRUSTOLIN; RÊGO, 2017). Além disso, no território em questão “os cemitérios são lugares muito especiais, pois são a derradeira morada de parentes e amigos com quem conviveram toda a vida em comunidade e existem lugares sagrados onde celebram rituais de culto aos seus ancestrais”. (SILVA, 2016, p. 05).

Para os quilombolas da comunidade de Santa Maria dos Pretos, o território é habitado conjuntamente pelos seus membros e por outros seres como espíritos, o Curupira e o Pretinho os quais efetivam a proteção da natureza e acometem os que a atingem (SILVA, 2016). A esse respeito Ana Cristina Pinheiro da Silva (2016, p. 05) detalha que:

Nos lugares e arredores onde os quilombolas realizam a agricultura, o extrativismo, a caça e a pesca, essas entidades podem amedrontar, e até mesmo encantar, os passantes e trabalhadores descuidados. Ali estão os caminhos e as veredas que aproximam os moradores e que fazem a vida fluir, com a dinâmica das suas atividades.

Dadas tais considerações iniciais acerca da comunidade quilombola em comento, percebendo a importância do território para o sustento, sobrevivência, cultura e dignidade dos quilombolas, parte-se para análise do processo de titulação do território ocupado por esta.

Primeiramente a comunidade Santa Maria dos Pretos alcançou o certificado de autorreconhecimento como comunidade remanescente de quilombo, em 29 de julho de 2004. A certificação fora realizada pela FCP e se constitui como etapa indispensável para que a

referida comunidade, identificando-se como quilombola, venha a obter titulação do seu território (BARROS; UMBELINO, 2018).

No que tange à totalidade da área quilombola habitada pela comunidade Santa Maria dos Pretos, tem-se que a mesma ocupa um território de 5.584,1620 hectares, que corresponde a dimensão da área reconhecida. Desse total, foram titulados apenas 607,5252 hectares, no ano de 2014, em nome da associação representante dessa comunidade referente a Associação Quilombola dos Pequenos Produtores Rurais do Povoado de Santa Maria dos Pretos (CPISP, 2017). Percebe-se que somente após dez anos da emissão da certidão de autorreconhecimento pela FCP, houvera titulação parcial do território de Santa Maria dos Pretos.

Outrossim, acerca da dimensão da área titulada, detalha-se que 02 títulos foram outorgados para a comunidade, ambos na data de 02 de dezembro de 2014, tendo como órgão expedidor o INCRA. O primeiro regularizou 206,1931 hectares e o segundo 401,3321 hectares, resultando no somatório de 607,5252 hectares, sendo esta a situação fundiária atual de parcialmente titulada do território ocupado pela comunidade quilombola Santa Maria dos Pretos (CPISP, 2017). Isso demonstra, tendo como parâmetro a extensão territorial integral, ocupada de fato, um percentual pequeno.

Ademais, informa-se que o processo tem como superintendência responsável a SR 12 – Maranhão e possui como numeração o nº 54230.001497/2005-11. Atualmente encontra-se na etapa do decreto de desapropriação, publicado no Diário Oficial da União, em 23 de novembro de 2009. Contudo, o processo de titulação da comunidade fora aberto desde 2005 e mesmo com os dois títulos parciais expedidos, ainda subsiste uma dimensão de área a titular correspondente a 4.976,6368 hectares (CPISP, 2017).

Tal contexto de ausência de finalização da regularização total do território em que ocupam é uma conjuntura que preocupa considerável e diariamente os quilombolas da comunidade Santa Maria dos Pretos, suspirantes em ter o título deste em mãos. O cenário resulta, dentre outras coisas, em tentativas de apropriação do território da comunidade por indivíduos não pertencentes a ela, desde meados de 1930. O que faz decorrer uma conjectura de receio, pela ausência de resolução definitiva e total de tal atribuição (SILVA, 2016).

Quando a isso, destaca-se um episódio ocorrido nos anos 1990, em um dos povoados que constitui a comunidade Santa Maria dos Pretos, o povoado de Piqui. Houve uma invasão comandada por um fazendeiro que levou a realização de denúncia pela comunidade. Dessa forma, um advogado fora demandado para defender os quilombolas. Contudo, o referido profissional acionado recebera suborno, abandonando a causa, o que sucedeu na piora da

situação e isso levou, até mesmo, conforme relato de moradores da comunidade, ao disparo de vários tiros diariamente no povoado (SILVA, 2016).

Esse conflito perdurou por muitos anos e os tiroteios não foram instantâneos, mas sim periódicos, repetindo-se por aproximadamente um ano. O conflito envolvendo esse fazendeiro só foi cessar em meados de outubro de 1997, e o fim só ocorrera porque os “quilombolas se organizaram e alguns viajaram para São Luís para contratar um novo advogado. Na ocasião, entraram em contato com a Sociedade de Direitos Humanos, que visitou a área e, no fim daquele mês, assumiu o processo”. (SILVA, 2016, p. 14). Esse episódio marca a comunidade como um todo até os dias atuais (SILVA, 2016).

Assim, a história desse povo é marcada por constantes invasões e apropriações, resultando na luta contra a opressão e na busca por direitos. Os quilombolas da comunidade tinham testamento em mãos e mesmo assim tiveram seus direitos territoriais desrespeitados e perderam áreas de seu território reconhecido (SILVA, 2016).

Atualmente a comunidade Santa Maria dos Pretos conseguiu a titulação parcial de seu território, como fora explanado, depois de um processo longo de resistência. Contudo, a comunidade batalha e espera pela conclusão do processo de regularização integral das terras em que ocupam e que foram reconhecidas (SILVA, 2016), produzindo o que Ana Cristina Pinheiro da Silva denomina de uma “situação de insegurança quanto à resolução definitiva do problema”. (SILVA, 2016, p. 15).

O referido anseio pode ser claramente identificado e representado no depoimento concedido pelo Senhor João Correia dos Santos à Ana Cristina Pinheiro da Silva, sendo o mesmo diretor agrário do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Itapecuru-Mirim e presidente da Associação dos Pequenos Trabalhadores Rurais do Povoado Mandioca (SILVA, 2016, p. 16):

Nossa história tem muitas lutas e muitos companheiros envolvidos. Pessoas que sempre acreditaram na vitória do nosso povo e tanto fizeram para chegarmos a essa conquista tão grande que é a titulação definitiva de nossas terras. Agora queremos o título aqui. Esse dia vai ser o dia mais importante da nossa história. Vai ser a festa mais gostosa que a gente vai ter depois de tantos anos pra conseguir esse título. As nossas maiores expectativas estão nesse dia. Finalmente poder dizer que as terras de Santa Maria dos Pretos e Piqui, Santa Joana, Mandioca e Morros são nossas e que ninguém vai poder mexer com a gente mais. Neste momento, é isto que nós queremos de verdade, de todo o coração: o recebimento do título.

A demora do processo de regularização proporciona inseguranças para a comunidade, por ameaçar a efetiva garantia de seus direitos territoriais, sua fonte de sustento, produção e moradia e sobretudo sua integridade, dignidade humana e manifestações culturais.

Isso enfatiza a seriedade e negatividade dos riscos pessoais, econômicos, sociais e até mesmo existenciais à comunidade Santa Maria dos Pretos pela morosidade da titulação de seu território.

#### 4.2.2 Caso do quilombo Matões dos Moreira

Agora, passa-se a analisar a comunidade quilombola maranhense Matões dos Moreira que também enfrenta demora na tramitação do processo de regularização fundiária do seu território e diferente da comunidade anteriormente abordada, ainda não obteve nenhuma titulação, nem mesmo parcial.

A comunidade possui população aproximada de 143 famílias quilombolas (CPISP, 2017). No que tange a sua localização, encontra-se na zona rural do município de Codó, mais especificamente a 58 quilômetros de distância da sede do citado município maranhense. Contudo, atualmente sequer existe uma estrada que liga a comunidade a tal sede (CARTA CAPITAL, 2015). O quilombo também possui parte de seu território no município vizinho de Codó, Capinzal do Norte (LIMA, 2016).

A sua nomenclatura “Matões dos Moreira” remete-se aos seus dois núcleos de moradores denominados Matões e Matinha. Estes se constituem por oito povoados, correspondentes a Matões, Matinha, São Raimundo, Piranga, Igarantina, Caladinho, Boa Esperança e Ilha, sendo Matões, Matinha, Piranga e Boa Esperança as localidades do território quilombola que detêm a maior quantidade de moradores (LIMA, 2016). Dessa forma, denota-se que “Matões dos Moreira trata-se de uma referência genérica a um território mais amplo que engloba várias localidades”. (ACONERUQ, 2006, p. 05).

No que se refere à formação da comunidade quilombola em comento, seu território “se formou com o apossamento coletivo de indivíduos que haviam fugido do cativeiro como forma de resistência direta à escravidão, arriscando-se pelas matas e passando muitas noites sem lua, como dizem os seus membros”. (LIMA, 2016, p 04).

A citada expressão “noites em lua”, diz respeito à preocupação inerente a condição de foragidos que enfrentavam no início, bem como ao constante receio de perseguições. Estes

fugidos se apossaram coletivamente de uma terra<sup>54</sup> e compartilharam os recursos naturais existentes nesta, constituindo, dessa maneira, o quilombo Matões dos Moreira (LIMA, 2016).

Atualmente, conforme menciona Cristina Ávila, normalmente os “confrontos não são armados, como no tempo da escravidão, mas até hoje os negros enfrentam perseguições e ameaças de expulsão de suas terras tradicionais”. (ÁVILA, 2002, p. 1). Isso denota que, ao longo de toda a sua história a comunidade quilombola em questão fora marcada por resistências (ÁVILA, 2002).

Quanto às características da comunidade, atualmente a mesma realça-se pela produção de farinha de mandioca, com destaque no povoado de Matões. Ademais, com atenção para Matinha e Piranga, ocorre o cultivo de arroz tanto para consumo próprio como para comercialização. Nestes povoados citados existe, inclusive, o auxílio de uma máquina própria para o beneficiamento do arroz (LIMA, 2016).

Outrossim, também é presente na comunidade o cultivo para consumo doméstico próprio com destaque para mandioca, melancia, cuxá, abóbora, maxixe, melão e quiabo (LIMA, 2016). Acerca da produção agrícola abordada, Greilson José de Lima menciona (2016, p. 10):

De maneira geral, os quilombolas de Matões dos Moreira são agricultores familiares e fazem suas roças no entorno dos povoados, a certa distância, atrás de suas casas, ou em clareiras mais distantes, entre 5 e 60 minutos de caminhada a partir do povoado. As relações de vizinhança favorecem a troca entre si de alguns bens e serviços.

Ainda, ocorre a quebra de coco e a coleta de coco babaçu (CARTA CAPITAL, 2015), sendo tal atividade desempenhada pela grande parte das mulheres quilombolas da comunidade. Estas atuam conjuntamente, com algumas levando o transporte dos cocos nos jumentos para o local que haverá sua quebra para retirada das amêndoas, e outras fazendo tal retirada (LIMA, 2016). Percebe-se, dessa forma, que “as atividades e suas relações ligadas à agricultura regem, de forma destacada, o modo de vida no quilombo”. (LIMA, 2016, p. 11).

Quanto às suas manifestações culturais, abordando de uma maneira geral, estas são transmitidas de geração a geração no quilombo. Estas constroem a identidade da comunidade e protegem valores que os seus antepassados mantinham na senzala (ÁVILA, 2002). As manifestações são vastas e diversificadas, com destaque para a prática do tambor de crioula, do bumba meu boi e da mangaba, os quais são acompanhados de narrativas que abordam o dia a dia do quilombo e as experiências históricas de opressão e resistências na trajetória da comunidade (LIMA, 2016).

---

<sup>54</sup>Os quilombolas comentam que o “lugar onde se reuniram os primeiros negros refugiados que deram origem ao quilombo não foi escolhido por acaso, mas porque garantia certo isolamento, em função do difícil acesso e da mata densa”. (LIMA, 2016, p. 07).

Aqui também merece destaque os tambores de candomblé, que são um marco cultural da comunidade em comento os quais “retumbam em festas ou nos rituais de preparo de alguma para alguma luta”. (ÁVILA, 2002, p. 1). Quanto a isso, o bater do tambor de candomblé é visto como canal para que, conforme menciona Ana Emília Moreira dos Santos, “a entidade avisasse se teriam progresso na luta”. (ÁVILA, 2002, p. 2). Lutas essas que se materializam em confrontar as perseguições e ameaças que sofrem, as quais visam retirar a comunidade quilombola de seu território (ÁVILA, 2002).

No que se refere às suas manifestações religiosas, elas também são variadas, existindo no território um terreiro de terecô<sup>55</sup>, uma igreja católica e uma evangélica, o que demonstra a diversidade existente. Além disso, existe um salão central onde ocorrem comemorações referentes a todas essas religiões (LIMA, 2016).

Diante das considerações acerca da comunidade quilombola Matões dos Moreira, buscou-se ressaltar a imprescindibilidade do território para o sustento, sobrevivência, cultura e dignidade dos seus membros quilombolas. A esse respeito cabe mencionar a fala da presidenta da Associação do quilombo de Matões dos Moreira, Ana Emília Moreira Santos: “a questão quilombola é territorialidade, porque quilombola sem território não é quilombola, ele não se acha. O território vai além, é onde você pode mexer, caçar, pescar, tirar cipó, faz tudo. É tudo uma questão de costumes e de valores.”. (LIMA, 2016, p. 15).

Posto isso, ressalta-se a necessidade da garantia e proteção do território quilombola e a primordialidade da efetivação da regularização fundiária a este, o que leva a premência de analisar o andamento do processo de titulação do território ocupado pela comunidade Matões dos Moreira. A seguir, será examinado o referido procedimento.

Começando pelas informações acerca do certificado de autorreconhecimento como comunidade quilombola pela FCP, o quilombo Matões dos Moreira alcançou a certificação de autodefinição como comunidade quilombola, em 09 de novembro de 2005 (FCP, 2021). Sabe-se que esse documento se configura como etapa necessária do processo de titulação do território da comunidade em questão (INCRA, 2020).

Após, realizou a abertura do processo de titulação no Incra, no ano de 2004, possuindo este como numeração o n° 54230.004779/2004-90, divulgado pelo sítio eletrônico da CPISP. Além disso, a superintendência responsável por ele corresponde a SR 12 – Maranhão. Contudo, apesar de ter tido sua abertura em 2004, até os dias atuais ainda não houve qualquer titulação do território ocupado. Tal território possui como área quilombola total

---

<sup>55</sup>Que é uma religião de matriz africana, também conhecida por tambor da mata (LIMA, 2016).

habitada pela comunidade Matões dos Moreira o equivalente a 5.297,1082 hectares, área esta que a comunidade reivindica titulação para si. A referida totalidade é devidamente reconhecida, e isso ocorrera no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), em 2005 (CPISP, 2017).

Em 2007, houve a publicação da portaria de reconhecimento e depois disso, a partir de 2013, deu-se início as desapropriações precisas. Atualmente o processo encontra-se justamente na etapa do decreto presidencial de desapropriação, o qual fora publicado no Diário Oficial da União, em 06 de dezembro de 2013 (CPISP, 2017). Porém, enfatiza-se novamente, em nada fora titulada, totalizando mais de quinze anos de demora demonstrando uma morosidade maciça na sua tramitação.

Como se pode perceber ao se mencionar acerca da formação do quilombo Matões dos Moreira, a comunidade quilombola em questão tivera uma história marcada por resistência. Resistência essa que se materializou, no decorrer do tempo, em uma luta contra a violência da espoliação de suas terras, a qual atualmente, se configura como luta pela regularização fundiária do seu território quilombola, que em nada ainda foi titulado (LIMA, 2016). Tal contexto faz com que apesar de possuírem 5.297,1082 hectares reconhecidos, sendo esta a totalidade da área que reivindicam titulação (CPISP, 2017) não podem ocupar toda essa extensão pleiteada como seu território quilombola (LIMA, 2016).

Sem a titulação do seu território, a comunidade já vivenciara perda de parte de suas terras para posseiros e fazendeiros e conflitos diretos com invasores, proprietários, padecendo por um clima de tensão social (LIMA, 2016), com destaque para um episódio ocorrido em 2006. Neste, houve disputa com um pequeno proprietário não desapropriado por cujo em seu imóvel passa o caminho de acesso para uma parte do território do quilombo Matões dos Moreira (ACONERUQ, 2006).

A esse respeito, já existia na época “um imóvel desapropriado pelo INCRA e mais uma ampliação de área com parte de outro imóvel”. (ACONERUQ, 2006, p. 05). Porém, subsistiu a disputa com o proprietário acima citado, no território da comunidade, a qual resultou em vários conflitos que, inclusive, transcenderam questões territoriais, chegando a ocorrência de inúmeras ameaças de morte à liderança da comunidade. Entretanto, mesmo com tal contexto conflituoso, não tiveram nenhuma intervenção de órgãos fundiários para resolução do conflito (ACONERUQ, 2006).

Assim, até nos dias de hoje a comunidade vivencia uma situação de insegurança quanto à garantia pacífica e definitiva do território em que ocupam, em decorrência da morosidade e omissão do seu processo de regularização fundiária, como pode se verificar na

presente seção. Conclui-se que a ausência de titulação coloca em risco, da mesma forma que ocorre com a comunidade Santa Maria dos Pretos, seus direitos territoriais, sua fonte de sustento e produção, sua moradia, mas sobretudo sua própria identidade cultural, legado do povo quilombola e dignidade humana dos seus membros.

#### **4.3 Uma análise sobre a (in) efetividade da garantia dos direitos territoriais quilombolas a partir dos processos de regularização fundiária**

Com base nas considerações realizadas, sabe-se que os quilombolas possuem direitos territoriais tutelados e garantidos, bem como proteção especial certificada pela Constituição Federal e internacionalmente, pela Convenção 169, da OIT. O ordenamento jurídico brasileiro apresenta uma normatização acerca da regularização fundiária quilombola e instituição procedimental decretada no Brasil para sua efetivação, detalhadas previamente.

Contudo, diante da imprescindibilidade do território para o quilombola, fundamental não só para o seu sustento e moradia, mas para sua própria identidade coletiva e dignidade humana, como antes já explanado, é necessário combinar o plano normativo com a realidade concreta. E, dessa forma, analisar se, de fato, os direitos territoriais têm sido garantidos aos quilombolas no plano prático e de uma forma efetiva, com atenção especial aos maranhenses.

A seguir, a referida análise será realizada e nesse aspecto, é substancial destacar os procedimentos de titulação dos territórios quilombolas, enquanto mecanismo criado pelo Estado para garantir a aplicabilidade dos direitos territoriais quilombolas, e examinar se estes têm sido efetiva e celeremente finalizados. Dessa maneira, far-se-á também tal exame, tendo em vista todos os dados estatísticos a esse respeito anteriormente expostos.

Tendo como base os dados apresentados na primeira seção deste capítulo final, segundo a CPISP existe o registro de um total de 186 terras tituladas que se distribuem entre as realizadas pelos governos estaduais e pelo Governo Federal (CPISP, 2020). Contudo, de acordo com a USP há uma somatória de 2.715 territórios quilombolas identificados no Brasil, porém, sem titulação (USP, 2019). Isso significa que menos de 7% das áreas quilombolas brasileiras são tituladas (BRITO, 2018).

No âmbito do INCRA, com dados divulgados pela CPISP, viu-se que do total de terras tituladas somente 39 foram pelo referido instituto federal. E delas, 23 estão tituladas de

forma apenas parcial (CPISP, 2019). Já a totalidade de processos de titulação abertos é bem mais elevada. Também fora explanado anteriormente que a nível federal, até o final de 2020, existiam 1.779 processos abertos na base do INCRA, conforme o divulgado pela CPISP (CPISP, 2020).

No Maranhão fora visto que, no âmbito do INCRA, 03 terras foram tituladas pelo Governo Federal no estado, através do referido instituto e todas de forma parcial, em dezembro de 2014 (CPISP, 2019). Porém, até o final de 2019 existiam 399 processos de regularização fundiária quilombola abertos na Superintendência Regional do Maranhão (INCRA, 2019).

Tendo esse percentual informado de territórios quilombolas titulados e o comparando com a totalidade de processos administrativos abertos é irrisória a quantidade total de titulação dos referidos territórios. E isso apesar da falta de dados atualizados pelos sites oficiais envolvidos no processo de titulação até o vigente ano, tendo em mente que a gigantesca maioria dos processos de titulação instaurados já tramitam a consideráveis anos (PASSOS; FELÍCIO; FARIAS; REYDON, 2018).

Verificando esse total de processos abertos e o total de titulações é possível detectar que nos últimos 27 anos, o INCRA cumpriu apenas com aproximadamente 3% da demanda de regularização quilombola (MPF, 2020), e conta ainda com a morosidade. Estima-se que 44% dos processos abertos no INCRA já estão em tramitação há mais de 10 anos, e a maioria ainda não possui nem o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), que é a fase de identificação dos limites do território quilombola envolvido no processo de titulação (CPISP, 2018). A esse respeito o Ministério Público Federal, inclusive, afirma que a demora na condução dos procedimentos ofende gravemente o direito fundamental à duração razoável do processo administrativo (MPF, 2020).

Esse contexto de morosidade na regularização fundiária é verificado nos casos de titulação apresentados no tópico anterior deste capítulo. No quilombo Santa Maria dos Pretos, o processo de titulação do território quilombola ocupado fora instaurado desde 2005, e somente 02 títulos parciais foram outorgados para a comunidade que abrangem um percentual ínfimo pequeno da extensão territorial total ocupada pela comunidade, que sequer chega a metade. Já no quilombo Matões Contudo, o seu processo de titulação fora aberto em 2004 e até os dias atuais ainda não houvera qualquer titulação do território ocupado (CPISP, 2017). Ambos os casos totalizam mais de quinze anos de demora, demonstrando uma morosidade maciça na sua tramitação.

Contextos os quais denotou-se resultarem em diversas consequências negativas e inseguranças em diversas formas, que preocupa constantemente os quilombolas das

comunidades em comento. O que ameaça vários direitos quilombolas, tanto territoriais, como culturais e existenciais e demonstram o quão prejudiciais os efeitos pela morosidade da regularização fundiária podem ser. Esse cenário, como se pode perceber, é frequente e atinge diversas comunidades quilombolas existentes atualmente.

Tal panorama de morosidade ocorre desde o reconhecimento constitucional à propriedade definitiva dos territórios aos quilombolas, em 1988. Apenas em novembro de 1995 houvera a primeira terra quilombola titulada pelo INCRA, referente a Comunidade Boa Vista, localizada em Oriximiná, no Pará, o que configura um lapso temporal de sete anos de demora. A morosidade no andamento dos processos e a quantidade diminuta de titulações marcam todos os governos seguintes (CPISP, 2018). Tendo isso em mente, é possível afirmar que se continuar nesse mesmo ritmo de finalização de titulações, serão exigidos mais de mil anos para que totalidade atual de processos para titulação abertos no INCRA tenham finalização (SCHRAMM, 2019).

Diante disso, denota-se que a realidade brasileira e maranhense dos seus processos de titulação, apontam para uma demora recorrente e ritmo lento de titulações. Apesar da previsão de todos instrumentos legais que assegurem o direito de titulação do território quilombola, explanados ao longo do presente trabalho, observa-se “resultados ainda não satisfatórios quanto a sua efetividade, visto a morosidade dos atos administrativos”. (PASSOS; FELÍCIO; FARIAS; REYDON, 2018, p. 68)

Isso é resultado, dentre outras coisas, da existência de dificuldades que obstaculizam o andamento e finalização dos processos de titulação. Estas dificuldades são variadas e estão presentes nas etapas de tal processo, desde a identificação e reconhecimento, até a expedição do título em si (CARVALHO, 2011).

Os principais obstáculos, segundo a CPISP, abrangem uma exígua infraestrutura de uma equipe técnica para realização dos processos de titulação. Isso implica dizer que a quantidade de profissionais e pessoas especializadas na condução das etapas do referido processo é escassa, tendo em vista a elevada demanda. Sabe-se que é necessária uma equipe multidisciplinar para tal condução, que envolvem, dentre outros, antropólogos, geógrafos, historiadores, assistentes sociais e isso, sobretudo na fase de identificação do território para condução dos processos. Porém, essa exigência não tem sido suficientemente satisfeita<sup>56</sup> (CPISP, 2018).

---

<sup>56</sup> A insuficiência de profissionais é recorrente, mesmo que nos últimos anos a quantidade de técnicos na coordenação geral de regularização de territórios quilombolas do INCRA, em Brasília, e nas suas superintendências regionais do órgão tenha sido ampliada (CPISP, 2018).

Ademais, outra dificuldade configura-se pelos cortes continuados no orçamento destinado ao INCRA para a realização da regularização dos territórios quilombolas. A Lei Orçamentária Anual (LOA) sancionada pelo presidente Jair Bolsonaro no ano de 2019, a qual corresponde a legislação definidora das diretrizes do orçamento público federal, destinou o orçamento para a titulação dos territórios quilombolas brasileiros correspondente a R\$ 3.423.082,00. Contudo, em 2010, o orçamento chegou a R\$ 54 milhões de reais. Isso significa uma queda maciça do valor que era direcionado para a referida finalidade, equivalente a 93% de redução em dez anos (SCHRAMM, 2019).

Sendo assim, é concreta a insuficiência de orçamento para que haja avanço da finalização de titulação dos quilombos no país (SILVA, 2018). A diminuição de recursos destinado ao INCRA para a efetuação destas, não só atinge a capacidade do instituto em dar andamento aos seus processos, como também obstaculizam as desapropriações necessárias para as terras quilombolas sobrepostas em um domínio particular (CPISP, 2018).

Para se ter ideia o INCRA estimou e disponibilizou, em janeiro de 2018, que seriam precisos R\$ 26.068.874,00 para desapropriação de terras vistoriadas e avaliadas. Porém, para esse ano só foram disponibilizados R\$ 956.304,00 para o pagamento, o que é grandemente inferior (CPISP, 2018).

Percebe-se assim uma incidente diminuição de recursos destinados para a efetivação da regularização fundiária quilombola, enquanto o necessário é, na verdade, ainda mais colaboração e investimento estatal. Nesse sentido, menciona Ilka Boaventura Leite (2000, p. 348):

[...] verifica-se que a demanda por reconhecimento e regularização fundiária requer uma ação integrada envolvendo, de forma mais direta e participativa, os vários órgãos do governo e da sociedade civil. Seria importante a congregação de diversos órgãos estatais e entidades da sociedade civil envolvidos com a problemática, reunindo assim o conjunto dos recursos jurídicos, infra-estruturais, e a necessária legitimidade para executar tal tarefa.

Além do baixo orçamento para o pagamento das indenizações das desapropriações, outro obstáculo se caracteriza pela existência do que a CPISP (2018, p. 2) denomina de “decretos de desapropriação engavetados”, o que significa que existem decretos de desapropriação prontos somente esperando a assinatura do Presidente da República (CPISP, 2018).

Outrossim, outro empecilho para uma efetiva e célere regularização fundiária quilombola corresponde à burocracia procedimental existente. Primeiro, é fato que no decreto nº 4.887/2003 já foram estabelecidas muitas fases no processo de titulação. Além dele, ainda fora publicada a Instrução Normativa nº 57/2009, do INCRA, como o objetivo de conferir

segurança jurídica ao procedimento, diminuindo riscos de incidirem conflitos judiciais. Contudo, essa IN tornou o processo de titulação ainda mais burocratizado e demorado, o que resultou em entraves para o célere andamento da regularização fundiária quilombola (CPISP, 2018).

No que tange a essa intensificação de burocratização, ela pode ser verificada já na fase inicial do processo de titulação, referente à fase de identificação dos limites territoriais da área quilombola ocupada (CPISP, 2018). Por essa IN, foram “adicionados vários tópicos de pesquisa ao relatório antropológico que integra o relatório técnico de identificação e delimitação”. (CPISP, 2018, p. 02).

Esses tópicos não agregam de forma significativa ao escopo central do RTID, que é proporcionar elementos que identifiquem o território quilombola em análise (CPISP, 2018). Como exemplos de tais tópicos, para uma melhor visualização, tem-se os mencionados no art. 10, I, b, da IN nº 57/2009, do INCRA, mais especificamente em seus itens 2 e 3 (INCRA, 2009):

Art. 10. O RTID, devidamente fundamentado em elementos objetivos, abordando informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, sócio-econômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas, abrangerá, necessariamente, além de outras informações consideradas relevantes pelo Grupo Técnico, dados gerais e específicos organizados da seguinte forma: I – Relatório antropológico de caracterização histórica, econômica, ambiental e sócio-cultural da área quilombola identificada, devendo conter as seguintes descrições e informações:

b) dados gerais, contendo: 2. a caracterização do(s) município(s) e região com sua denominação, localização e informações censitárias com dados demográficos, sócio-econômicos e fundiários, entre outros; 3. dados, quando disponíveis, sobre as taxas de natalidade e mortalidade da comunidade nos últimos anos, com indicação das causas, na hipótese de identificação de fatores de desequilíbrio de tais taxas, e projeção relativa ao crescimento populacional do grupo; (INCRA, 2009).

Ou ainda como exemplo, a exigência para o relatório antropológico do RTID, mencionada no mesmo art. 10, da IN nº 57/2009, do INCRA, em inciso I, d, item 5, prevê: “o mapeamento e análise das redes de reciprocidade intra e extra-territoriais e societários dos membros do grupo em questão”. (INCRA, 2009).

Como menciona a CPISP, é certo que estas informações possuem “relevância para uma pesquisa científica, de longo prazo, sobre a comunidade, mas não se justificam como quesitos obrigatórios para a identificação de todo e qualquer território quilombola”. (CPISP, 2018, p. 2). Isso só torna o processo de regularização fundiária desnecessariamente longo, demandando ainda mais recursos que, como visto, já são escassos, e resultando em mais demora para finalização da titulação (CPISP, 2018).

Não só, mais uma etapa fora adicionada ao processo de titulação, também em sua fase inicial de identificação. No ano de 2013, houve determinação do presidente do INCRA,

por um memorando interno, da necessidade de autorização às Superintendências do referido instituto, pela Sede deste, localizada em Brasília, para que ocorra a publicação dos RTID's no Diário Oficial (CPISP, 2018). Logicamente isso intensificou ainda mais a demora da tramitação do processo.

Ainda sobre a intensificação de burocratização pela IN n° 57/2009, do INCRA, tem-se que a exigência de consulta a órgãos públicos para realização do RTID, detalhada no capítulo anterior, também acarreta morosidade (CPISP, 2018). Atualmente, logo de início, na produção do RTID, os órgãos públicos interessados<sup>57</sup>, federais e estaduais, devem ser notificados para que estes possam vir a apresentar informações que sejam relevantes a fim de identificar e demarcar o território quilombola, caso tenham (INCRA, 2017).

É indiscutível a imprescindibilidade da participação de tais órgãos nos casos em que o território quilombola está sobreposto em áreas que são de sua responsabilidade e interesse (CPISP, 2018). Mas a notificação anterior à finalização do RTID e da identificação do território quilombola, pode acarretar em o que a CPISP denomina de “pressões ou constrangimentos de outros interesses aos estudos para delimitação de tais áreas”. (CPISP, 2018, p. 3) O que além de atrapalhar, ainda contribui mais para a demora da finalização da titulação (CPISP, 2018).

Outrossim, a burocratização procedimental também é percebida nos prazos demasiados para as contestações (CPISP, 2018). No capítulo anterior fora visto que de acordo com o art. 13, da IN n° 57, do INCRA, após a publicação do RTID, concomitantemente, serão notificados os que ocupam o território pleiteado pelos quilombolas e os seus adjacentes, usufruindo ou não estes do domínio do espaço em questão. Os citados terão 90 dias, depois da notificação, para oferecerem a contestação do RTID, caso entendam necessário, se dirigindo às Superintendências Regionais do INCRA, com a devida comprovação fática (INCRA, 2020).

Depois da apresentação de contestação pelos ocupantes ou proprietários, inicia-se a fase de julgamento desta. Primeiramente, o art. 14, da IN n° 57, do INCRA, explica que a contestação vai ser analisada pelos setores técnico e jurídico da Superintendência Regional do INCRA envolvida e depois o Comitê de Decisão Regional da referida Superintendência irá realizar o julgamento (INCRA, 2017).

---

<sup>57</sup> Os órgãos públicos que serão consultados correspondem ao “Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e seu correspondente na Administração Estadual; Secretaria do Patrimônio da União (SPU); Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional (CDN); Fundação Cultural Palmares (FCP); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e seu correspondente na Administração Estadual; e Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e órgãos estaduais de Meio Ambiente”. (INCRA, 2017, p.13).

Tal comitê vai ter o prazo de 6 (seis) meses, equivalente a 180 dias, e nesse período o processo administrativo vai ficar parado aguardando o veredito. Essa é outra alteração trazida pela IN do INCRA, a qual determinou que as contestações fossem recebidas em efeito suspensivo, ficando suspenso o processo de titulação, aguardando o julgamento. Daí, verifica-se que 270 dias, ou seja, nove meses, são disponibilizados para as etapas de entrada e julgamento de contestações, o que é claramente um prazo extenso (INCRA, 2017). Isso corrobora para não finalização e pouca celeridade da titulação de terras quilombolas no Brasil.

Ademais, cabe ainda ressaltar que o pouco acesso à informação das comunidades quilombolas também se configura como obstáculo a efetivação dos processos de regularização fundiária (SILVA, 2018). A esse respeito, sabe-se que é competência do Estado garantir o conhecimento e acessibilidade das políticas públicas destinadas à população quilombola (INCRA, 2017).

E para isso, é necessário a comunicação de informações da existência destas e de qual o caminho para o seu alcance, com a utilização de estratégias como “campanhas televisivas de massa ou a ‘busca ativa’”. (INCRA, 2017, p. 04). Essa busca ativa corresponde à procura, pelos entes governamentais, dos sujeitos que de forma pressuposta, satisfaçam os atributos do perfil do público alvo envolvido (INCRA, 2017).

Proporcionar tais informações é necessário tendo em mente, conforme menciona o INCRA que é “inimaginável conceber que uma comunidade negra rural poderia declarar-se como quilombola espontaneamente sem ter conhecimento da legislação que lhe garante direitos”. (INCRA, 2017, p. 04).

O INCRA pontua que a política de regularização fundiária quilombola é uma iniciativa recente. Somente em 2003 fora publicado o decreto que apresentou o funcionamento do procedimento de titulação que conferiria a citada regularização. Assim, ainda ocorre um desconhecimento persistente de parcela da população quilombola acerca deste e de seus direitos territoriais, ainda mais que a quantidade de comunidades quilombolas é consideravelmente elevada (INCRA, 2017).

Isso, inclusive, pode ser confirmado pela diferença entre a quantidade de comunidades quilombolas existentes reconhecidas, que é muito superior a quantidade de processos de titulações abertos, conforme explanado previamente. Dessa forma, é notório que ainda persiste a exigência de executar-se um trabalho de conscientização às comunidades quilombolas sobre os seus direitos (INCRA, 2017).

Além disso, ainda como dificuldade para um bom e célere andamento dos processos de titulação quilombola, existe uma disputa de interesses nos territórios quilombolas

envolvendo latifundiários ou empresas (USP, 2019). Sendo esse um impedimento que compreende interesses privados, tendo em mente que um dos escopos primordiais dos citados é obter lucro através da terra. E o volume de área quilombola existente no Brasil é considerável, visto que correspondem a pelo menos 5% do total de milhões de hectares no território brasileiro (ARAÚJO, 2009). Para um melhor entendimento acerca dessa disputa de interesses, cabe citar a fala de Souza Filho (SOUZA FILHO, 2008 p. 17) o qual afirma:

Pode-se imaginar a preocupação em transferir para os quilombolas esse volume de terras, o que representaria a exclusão de uma fatia significativa do estoque de terras disponíveis nas transações de compra e venda. Nesse sentido, a regularização dos territórios quilombolas implicaria a retirada do mercado de terras de um volume expressivo. Se existe muita terra em jogo, que justifica o interesse de muitos em evitar que sejam transferidas aos quilombolas, existe também outras áreas, que não muito diferente daquelas de interesse se setores privados, interessam ao Estado.

Outro fator que contribuiu para morosidade na condução dos processos de regularização fundiária foi a longa discussão que houvera acerca do órgão competente para realizar a referida condução, acarretando em atraso no andamento dos processos abertos a época (FÔNSECA, 2014). A respeito dessa discordância sobre qual órgão deveria proceder com a titulação, Fônseca (2014, p. 57) pontua que:

A transferência de competência dos procedimentos de titulação das terras quilombolas da FCP para o INCRA, contribuiu com o atraso em questão. Inicialmente, a FCP dependia da celebração de convênio com o governo estadual, em razão da incapacidade estrutural da fundação para a realização dos trabalhos necessários ao processo de titulação. Essa situação foi postergada até o advento do Decreto 4.887/2003, quando então o processo de titulação de terras ficou sob responsabilidade do INCRA. De um modo geral, esse cenário de instabilidade quanto a regulamentação dos procedimentos de titulação das terras quilombolas afetou todos aqueles processos que ainda não haviam sido concluídos, pois em dois anos os procedimentos foram substancialmente modificados com a edição do referido decreto, que substituiu o Decreto nº 3.912/2001.

Por fim, ainda como objeções ao processo de titulação, salienta-se a dificuldade de aplicar os conceitos e expressões linguísticas pertencentes à cultura hegemônica “[...] nas formas de representação, empreendidas por culturas e etnias que se afastam da dominante.”. (BRUZACA; VIEIRA, 2017, p.14), dentre as quais inclui-se a quilombola.

Exemplo disso são os conceitos de propriedade e posse quilombola, enquanto uma maneira de ocupação própria da população quilombola. Acerca destes, não é apropriado igualá-los aos termos “propriedade” e “posse” dos institutos posse e propriedade do direito civil brasileiro, conforme anteriormente discorrido (LIMA; RESENDE, 2012). Isso porque, como mencionam Bruzaca e Vieira “são relações com a terra e o território que podem não se identificar com formas jurídicas existentes na lei ou em decisões judiciais” (BRUZACA, VIEIRA, 2017, p. 13)

Essa dificuldade afeta até a própria titulação em si, tendo em mente que na cosmovisão dominante, o título de propriedade é uma forma de mercadoria. Contudo, na cosmovisão quilombola, conforme ressaltado acima, é diferente (BRUZACA; VIEIRA, 2017). Além disso, como fora apresentado no presente trabalho, a concepção do direito civil brasileiro é que o indivíduo é proprietário da terra, já para o quilombola, ele é pertencente ao território (INCRA, 2017).

Ainda, este território é constituído não apenas por um espaço físico, mas até mesmo a memória quilombola o configura. E o território não tem um limite físico, porém, no processo de titulação quilombola, ele vai ter (MPF, 2018). Diante destas considerações e lógica de pertencimento do quilombola ao espaço em que ocupa, percebe-se que demarcar um território quilombola se torna dificultoso. Intervir nele, seria como intervir em parte do corpo do quilombola (INCRA, 2017).

Ademais, essa dificuldade incide também na formalização da autodefinição quilombola pela FCP, em que se viu a necessidade de alguns documentos para que a certidão de autorreconhecimento fosse expedida<sup>58</sup>. Há um trâmite procedimental instituído pela própria FPC para que a certificação ocorra, havendo casos, inclusive, em que uma equipe técnica precisa deslocar-se à comunidade quilombola (FCP, 2021). Disso, denota-se uma complexidade, tendo em vista que se exige um documento para o quilombola dizer que assim o é.

Posto isso, a respeito dessa dificuldade de aplicação dos conceitos jurídicos nas formas de representação quilombola, afirmam Bruzaca e Vieira (2017, p. 09) que:

Os juristas são legitimados, no e pelo seu campo, a dizer o que é o direito, desde teorias que sustentam o monopólio jurisdicional do Estado até a aplicação de dispositivos legais. Entretanto, quando se torna a realidade abstrata, deixa de lado outras formas de representação, seja pela negação da legitimidade de formas jurídicas alheias ao estado, seja pela própria exclusão e silenciamento histórico de determinados grupos.

Assim, é certo a dificuldade jurídica operacional vigente “em ‘enquadrar’ determinados grupos étnicos e sociais em modelos jurídicos preexistentes” (SHIRAISHI, 2007, p. 29-30 *apud* BRUZACA; VIEIRA, 2017, p. 14). Ditar estes modelos incorre, até mesmo, no risco de incidência de óbices à própria reprodução física e cultural dos quilombolas

---

<sup>58</sup> Viu-se a exigência de três documentos: uma ata de reunião específica acerca da autodefinição, nos casos de não constituição de associação pela comunidade quilombola, ou uma ata de assembleia quando a associação existir. Sendo, em ambos os casos, necessário acompanhamento do documento das assinaturas da maioria dos membros. Além disso, um relato histórico breve da comunidade solicitante, mencionado, por exemplo, sua trajetória de formação, manifestações culturais, etc. E, por fim, um requerimento de certificação direcionado à presidência da FCP (FCP, 2021).

(BRUZACA; VIEIRA, 2017). E claro, à própria realização da regularização fundiária quilombola.

Postas todas as considerações acerca das dificuldades da realização dos processos de regularização fundiária e todos os percentuais estatísticos de dados que demonstram a realidade dos processos de titulação no país e no Maranhão, é factual que os processos de titulação das comunidades quilombolas, tanto no Brasil quanto no estado maranhense, não têm sido, sob um viés estatístico quantitativo, satisfatoriamente finalizados.

Esse cenário existe mesmo com todos instrumentos legais existentes para assegurar segurança jurídica aos quilombolas no que diz respeito ao direito em ter seus territórios titulados. E apesar de todos os direitos territoriais e culturais quilombolas, garantidos constitucionalmente e a nível internacional, pela Convenção 169, da OIT, detalhadamente expostos no presente trabalho (SILVA, 2018).

Dessa forma, conclui-se que a regularização de terras quilombolas no Brasil apresenta uma vivência dificultosa, com não finalização exacerbada e pouca celeridade. Assim, se averigua que a efetividade na realização das titulações dos territórios quilombolas ainda é pequena, existindo múltiplas razões que justifiquem tal fato, impactando na eficaz garantia dos direitos territoriais assegurados, conforme denotou-se nesta seção.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tem-se que o processo de titulação se configura como um instrumento estatal criado para efetivação do direito territorial quilombola à propriedade definitiva, assegurado constitucionalmente. O que possibilita concluir pela sua imprescindibilidade, tendo em vista a singularidade e importância da relação dos quilombolas com o território em que ocupam, conforme fora demonstrada no decorrer deste trabalho, sendo o referido processo aquele cujo consumará o direito a tal área. Isso torna necessária sua efetiva e célere finalização. Dessa forma, objetivou-se como desígnio principal investigar e demonstrar a realidade da efetividade na realização dos processos de titulação dos territórios ocupados pelas comunidades quilombolas, a nível nacional e detalhadamente no estado do Maranhão.

O referido objetivo foi cumprido graças aos resultados a que se chegou em cada um dos capítulos da presente pesquisa. Inicialmente, compreendeu-se acerca dos direitos territoriais quilombolas, denotando-se que existem prerrogativas territoriais asseguradas internacionalmente, através da Convenção n° 169 da OIT, a qual possui dentre seus signatários, o Brasil.

É indubitável que isso configura-se como um marco no âmbito internacional de reconhecimento de direitos territoriais à população quilombola cujo produziu resultados a nível nacional de todos os governos signatários. No caso do Brasil, a Constituição Federal, enquanto lei maior no ordenamento jurídico brasileiro, assegurou diversos direitos territoriais quilombolas e os atrelou, inclusive, a direitos culturais. E não só, diversos decretos foram definidos com destaque ao Decreto n° 6.040/2007 que coadunou a garantia dos direitos culturais e territoriais quilombolas com sustentabilidade.

Denotou-se, dentre outras coisas, que o normativo constitucional deu reconhecimento à propriedade definitiva das terras em que as comunidades quilombolas ocupam, trouxe o resguardo de suas manifestações culturais e assegurou a proteção especial aos seus direitos territoriais e culturais. Destaca-se o fato de que fora reconhecido como patrimônio cultural brasileiro os territórios ocupados pelos quilombolas, percebendo-se, dessa maneira, que o direito à terra é reconhecido como direito fundamental cultural.

Neste cenário, concluiu-se que o processo de titulação, como mecanismo que proporciona a regularização fundiária quilombola e assegura os direitos territoriais quilombolas concretamente, se configura como um marco imprescindível para os quilombolas. E isso sob um aspecto não somente jurídico, mas, sobretudo sob um viés cultural e identitário, permitindo a perpetuação de suas manifestações culturais e de sua identidade cultural coletiva.

Concomitantemente, depreendeu-se a importância do Decreto nº 4.887/2003 enquanto normativo que regulamentou o referido um procedimento administrativo de titulação.

Na sequência, deduziu-se que os critérios e definições utilizados a nível estadual maranhense para se identificar comunidades quilombolas, bem como determinar os territórios quilombolas, são basicamente os mesmos utilizados a nível federal. Contudo, verificou-se existir basilarmente uma diferença nos trâmites dos processos de titulação quilombolas maranhenses, que diz respeito a não obrigatoriedade da certidão de autorreconhecimento expedida pela FCP para que o procedimento administrativo seja aberto a nível estadual, o que é diferente a nível federal. Ademais, são distintos os responsáveis pela realização da titulação, quando as áreas envolvidas no referido processo se configurarem como públicas federais ou se pertencerem à esfera estadual do Maranhão.

Também observou-se que o direito territorial constitucional à propriedade definitiva à comunidades quilombolas, das terras em que ocupam é assegurado legislativamente de tal forma, que foram também regulamentadas as hipóteses cujo os territórios quilombolas estão sobrepostos não somente em terras públicas estaduais ou federais, mas em, por exemplo, terrenos da marinha, unidades de conservação, áreas de segurança nacional, áreas privadas, etc. Assim, constatou-se que o funcionamento da regularização fundiária quilombola brasileira e maranhense é devida e detalhadamente normatizada, abrangendo as mais diversas situações.

Em seguida, no capítulo final, com a análise dos documentos oficiais dos órgãos envolvidos no referido processo, referentes principalmente ao FCP, INCRA e ITERMA, com apresentação de dados acerca dos processos de titulação dos territórios quilombolas no Brasil e no estado do Maranhão, alcançou-se a situação factual dos citados processos. Os resultados obtidos permitiram averiguar mormente uma demora recorrente e ritmo moroso de titulações.

As informações e tabelas apresentadas, possibilitaram visualizar, em linhas gerais, que o total a maioria dos processos abertos no INCRA já estão em tramitação há mais de 10 anos e não possuem sequer o RTID, o que demonstra a lentidão maciça na tramitação. Além disso, visualizou-se que pouquíssimas são as áreas quilombolas brasileiras que foram tituladas e que o INCRA cumpriu infimamente a demanda de regularização quilombola. Dessa forma, percebeu-se que os processos de titulação das comunidades quilombolas, tanto no Brasil quanto no estado maranhense, não têm sido, sob um viés estatístico quantitativo, satisfatoriamente finalizados.

A verificação se corroborou ainda pelas apresentadas quantidades volumosas de comunidades quilombolas existentes no Brasil e de processos de titulação abertos no país e no

Maranhão especificamente. E comparando o total de terras tituladas com o quantitativo de processos abertos, denotou-se uma quantidade pífia de titulações.

Dessa maneira, respondeu-se o desígnio principal do presente estudo e se averiguou que a efetividade na realização das referidas titulações dos territórios quilombolas ainda é pequena. O que refutou a hipótese principal de que os processos de titulações quilombolas apresentam efetividade idônea e operativa por conta da normatização e instituição procedimental decretada no Brasil quanto à regularização fundiária quilombola.

Por conseguinte, entendeu-se que a demora recorrente e morosidade no ritmo das titulações dos territórios quilombolas produz várias consequências prejudiciais às comunidades quilombolas. Como exemplo, para melhor compreensão, analisou-se duas comunidades maranhenses: Santa Maria dos Pretos e Matões dos Moreiras. E a partir disso, inferiu-se que tal demora proporciona inseguranças para a comunidades, por abrir espaço para que ocorra tentativas de invasão e apropriação do território da comunidade e, assim, ocorrer perda de parte deste. Faz incidir, ademais, um clima de tensão social na comunidade quilombola.

Tudo isso ameaça os direitos territoriais, fonte de sustento e produção, moradia e, sobretudo identidade cultural, dignidade e integridade humana dos membros das comunidades em comento, e suas manifestações culturais, colocando em risco a perpetuação do legado do povo quilombola. Diante disso, concluiu-se pela seriedade e negatividade dos riscos pessoais, econômicos, sociais e até mesmo existenciais às comunidades quilombolas maranhenses pela morosidade da titulação dos territórios ocupados por estas. O que urge pela necessidade de mudança da referida realidade.

Por fim, denotou-se que a diminuída efetividade é resultado, dentre outras coisas, da existência de dificuldades que obstaculizam o andamento e finalização dos processos de titulação, verificadas no capítulo final, as quais permitiram denotar uma falta de uma satisfatória gestão fundiária para os territórios quilombolas brasileiros. O que faz se partir nesse momento para a exposição de sugestões, buscando a diminuição dos óbices existentes.

A ruptura de cortes continuados no orçamento destinado aos órgãos incumbidos pela realização dos processos de titulação, para o fim específico de realizar a regularização fundiária quilombola é imprescindível, tendo em vista que o orçamento existente já é comprovadamente insuficiente e a cada ano é diminuído. Além disso, o investimento em infraestrutura de uma equipe técnica para realização dos processos de titulação, tendo em mente a incisiva necessidade de colaboração e investimento estatal. É certo que para uma evolução nas finalizações dos processos de titulação é necessária uma melhor estratégia organizacional.

Também, precisa-se suprimir a intensificação da burocracia procedimental as titulações existentes, que torna o processo mais demorado e dificultoso. O Decreto nº 4.887/2003 que regulamenta o processo de titulação, já estabelece muitas fases a este. Pela Instrução Normativa do INCRA nº 57/2009 ele fora ainda mais detalhado, com acréscimos de etapas, conforme se verificou. E depois dessa IN, ocorrera adição de mais uma etapa ao processo em comento, como fora visto previamente, o que intensificou a demora da tramitação deste.

Ainda, combater pelo Estado, o desconhecimento das comunidades quilombolas no que tange a tal temática, que é recorrente, contando com as instituições responsáveis pela regularização fundiária quilombola. Isso porque se o quilombola sequer conhecer os seus direitos territoriais e instrumentos existentes para a efetivação destes, não terá como buscar uma tutela e reclamar quando os seus direitos não estiverem sendo concretizados. A desinformação é percebida pela quantidade de comunidades quilombolas existentes ocupando territórios ser muito maior do que a quantidade de processos de titulações abertos.

Por fim, como sugestão para pesquisas futuras, recomenda-se um aprofundamento do presente tema dirigido à monografia acerca da importância da garantia do território para a população quilombola e da necessidade de se ter efetividade nos processos de titulação. Outrossim, a inserção no âmbito acadêmico acerca da realidade das comunidades quilombola enquanto grupo participante da constituição da sociedade brasileira, buscando a instituição de uma visão analítica de docentes e discentes a esse respeito. Isso com o escopo de difundir informações qualificadas e realizar debates e análises pesquisando caminhos necessários para a obtenção de uma evolução na finalização dos processos de regularização fundiária.

## REFERÊNCIAS

- ACONERUQ, Associação de Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão. **Quilombolas de Codó, Peritoró e Lima Campos**. Disponível em: <https://seppirhomologa.c3sl.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/3078/09%20QUILOMBOLAS%20DE%20CODO%20PERITORO%20LIMA%20CAMPOS%20MA.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em: 06 abr. 2021.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno; DUPRAT, Débora. **As populações remanescentes de quilombos – direitos do passado ou garantia para o futuro?**. In: Série Cadernos do CEJ (Org.). Seminário Internacional - As Minorias e o Direito. Brasília: CEJF, 2003, v. 24. Disponível em: [http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/83413/PEREIRA\\_DMDB\\_P.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/83413/PEREIRA_DMDB_P.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 20 abr. 2021.
- ARAÚJO, Daisy Damasceno. **“Nós já estamos em cima desse chão”: A questão da terra quilombola do Rio Grande – Bequimão – MA**. Monografia (Curso de História) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Maranhão. Maranhão, p. 91, 2009. Disponível em: <https://www.historia.uema.br/wp-content/uploads/2015/09/2.-dayse-damasceno.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2021.
- ÁVILA, Cristina. **Para viver e ser dono da terra**. Correio Braziliense. 15 de dezembro de 2002, Brasília. Disponível em: [https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo\\_noticia/46314\\_20180704\\_172852.PDF](https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/46314_20180704_172852.PDF). Acesso em: 20 abr. 2021.
- BARROS, Valdira; UMBELINO LOPES FILHO, Kleber. **Matar a sede e saciar a fome: desafios de comunidades quilombolas do Território Santa Maria dos Pretos**. Disponível em: <http://convencionosalud2018.sld.cu/index.php/convencionosalud/2018/paper/view/1193/1004>. Acesso em: 06 abr. 2021.
- BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 out. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm). Acesso em: 26 out. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm). Acesso em: 5 nov. 2020.
- BRASIL. Governo Federal. **Plano Nacional de Cultura é prorrogado por mais dois anos**. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/dezembro/plano-nacional-de-cultura-e-prorrogado-por-mais-dois-anos>. Acesso em: 21 abr. 2021.
- BRASIL, Governo Federal. **Políticas para integração ao meio ambiente e economia**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes->

temporarias/externas/56a-legislatura/politicas-para-integracao-meio-ambiente-e-economia/expedientes-recebidos/ric-1543-2019-resposta-ministerio-agricultura-req-6-2019.Acesso em: 25 mar. 2021.

BRASIL, Portal de transparência. **Direito à terra quilombola em risco.** Disponível em: [https://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Terra\\_Quilombola.pdf](https://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Terra_Quilombola.pdf). Acesso em: 02 abr. 2021.

BRITO, Débora. **Menos de 7% das áreas quilombolas no Brasil foram tituladas.** Agência Brasil, Brasília. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-05/menos-de-7-das-areas-quilombolas-no-brasil-foram-tituladas>. Acesso em: 26 out. 2020.

BRUSTOLIN, Cíndia; RÊGO Adriana Costa Rêgo. **“CAPOEIRA ANGOLA NA TERRA DE QUILOMBOLA”:** a capoeira angola como veículo sociocultural no Quilombo de Santa Maria dos Pretos em Itapecuru Mirim-Maranhão. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/ricultsociedade/article/view/7800/4810>. Acesso em: 05 abr. 2021.

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 – João Pessoa, 2020. 221 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2020.

BRUZACA, Ruan Didier; VIEIRA, Adriana Dias. **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.** v. 16, n. 1, p. 181-204 - São Paulo: Prisma Jurídico, 2017.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo.** 4. ed. ver. ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVIM, 2017.

CARTA CAPITAL, 08/12/2015 – “Mais da metade da população quilombola convive com a fome no Brasil”. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/mais-da-metade-da-populacao-quilombola-no-brasil-convive-com-a-fome-8712/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

CARVALHO, Gildene Soares. **Regularização fundiária dos territórios quilombolas: direito a propriedade, titulação e permanência na terra da população negra do estado do Tocantins.** Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/escritas/article/view/1294/8117>. Acesso em: 06 abr. 2021.

CASTRO, Adler Homero Fonseca de. patrimônio **Quilombos: comunidades e patrimônio** – revista eletrônica do Iphan. Disponível em: <http://www.labjor.unicamp.br/patrimonio/materia.php?id=55>. Acesso em: 25 fev. 2021.

CPISP, Comissão Pró-Índio de São Paulo. **Consciência Negra em 2019.** Disponível em: <https://cpisp.org.br/consciencianegra2019/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

CPISP, Comissão Pró-Índio de São Paulo. **Desafios para a titulação das terras quilombolas.** Disponível em: <https://cpisp.org.br/direitosquilombolas/desafios-para-titulacao-das-terras-quilombolas/>. Acesso em: 02 abr. 2021.

CPISP, Comissão Pró-Índio de São Paulo. **Direitos Quilombolas.** Disponível em: <https://cpisp.org.br/direitosquilombolas/>. Acesso em: 25 mar. 2021.

CPISP, Comissão Pró-Índio de São Paulo. **Matões dos Moreira.** Disponível em: <https://cpisp.org.br/matoes-dos-moreira/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

CPISP, Comissão Pró-Índio de São Paulo. **Observatório Terras Quilombolas - Monitoramento da Comissão Pró-Índio de São Paulo – Maranhão.** Disponível em: <https://cpisp.org.br/direitosquilombolas/observatorio-terras-quilombolas/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

CPISP, Comissão Pró-Índio de São Paulo. **O caminho para a regularização fundiária das comunidades quilombolas remanescentes.** Disponível em: <http://cpisp.org.br/direitosquilombolas/caminho-da-titulacao-2/>. Disponível em: 28 out. 2020.

CPISP, Comissão Pró-Índio de São Paulo. **Santa Maria dos Pretos.** Disponível em: <https://cpisp.org.br/piqui-e-santa-maria-dos-pretos/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

EFDH, Escola de Formação em Direitos Humanos de Minas Gerais. **Direitos Humanos e Cidadania - Proteção, Promoção e Reparação dos Direitos das Comunidades Tradicionais.** V. 13. Rogerio Duarte do Pateo. Belo Horizonte: Marginalia Comunicação, 2016. Disponível em: [https://social.mg.gov.br/images/Direitos\\_humanos/Cadernos\\_Direitos\\_Humanos/Livro13.pdf](https://social.mg.gov.br/images/Direitos_humanos/Cadernos_Direitos_Humanos/Livro13.pdf). Acesso em: 01 mar. 2021.

FCP, Fundação Cultural. **Certificação Quilombola.** Disponível em: [http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=37551](http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551). Acesso em: 02 abr. 2021.

FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais/Organizadora: Deborah Duprat.** - Brasília: ESMPU, 2015. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs\\_artigos/convencao-169-da-oit\\_web.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/convencao-169-da-oit_web.pdf). Acesso em: 25 fev. 2021.

FÔNSECA, Amélia Carneiro da. **A efetivação do direito à terra das comunidades remanescentes de Quilombo: reflexões a partir do estudo de caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara - MA.** Disponível em: <https://monografias.ufma.br/jspui/bitstream/123456789/786/1/MONOGRAFIAANAAMELIACARNEIRODAFONS%C3%8ACA2014.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021.

FREITAS, Jan Marcel Lacerda de Almeida. **Gestão de Recursos Naturais (Grn) e Conflitos.** Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicohoje/article/download/3753/3057>. Acesso em: 25 fev. 2021.

FURTADO, Marivania Leonor Souza. **Aquilombamento no Maranhão: um Rio Grande de (im)possibilidades**. 2012. 313 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2012. Disponível em: [http://www2.fct.unesp.br/pos/geo/dis\\_teses/12/dr/marivania.pdf](http://www2.fct.unesp.br/pos/geo/dis_teses/12/dr/marivania.pdf). Acesso em: 01 mar. 2021.

GAMA, Matheus. **A efetividade das políticas afirmativas nas universidades públicas brasileiras: a problemática da auto declaração como principal forma de comprovação da identidade indígena**. Monografia (Curso de Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Maranhão. Maranhão, p. 140, 2018.

HENNING, Ana Clara Correa. **Procedimento para a titulação da propriedade de comunidades quilombolas: o decreto n. 4.887 e a adin n. 3239**. Espaço Jurídico: Journal of Law, Vol. 12, Nº. 1, 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4558235>. Acesso em: 22 fev. 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contra Covid-19, IBGE antecipa dados sobre indígenas e quilombolas**. Disponível em: <https://censo2021.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/27487-contracovid-19-ibge-antecipa-dados-sobre-indigenas-e-quilombolas.html>. Acesso em: 25 mar. 2021.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Andamento dos processos de regularização quilombolas**. Disponível em: [https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/andamento\\_processos.pdf/view](https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/andamento_processos.pdf/view). Acesso em: 02 abr. 2021.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Assentamentos**. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos>. Acesso em: 04 abr. 2021.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa INCRA nº 57º, de 20 de outubro de 2009**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=78048>. Acesso em: 5 nov. 2020.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **O passo a passo quilombola**. Disponível em: < [http://www.incra.gov.br/pt/passo\\_a\\_passo\\_quilombolas](http://www.incra.gov.br/pt/passo_a_passo_quilombolas) >. Disponível em: 28 out. 2020.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Perguntas e Respostas sobre a Regularização de Territórios Quilombolas**. Disponível em: [https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/perguntas\\_respostas.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/perguntas_respostas.pdf). Acesso em: 8 nov. 2020.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Processos abertos por região**. Disponível em: [https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/processos\\_abertos.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/processos_abertos.pdf). Acesso em: 02 abr. 2021.

INCRA; SIGEF, Sistema de Gestão Fundiária. **Sobre o Sistema de Gestão Fundiária**. Disponível em: <https://sigef.incra.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

ITERMA, Instituto de Colonização e Terras do Maranhão. **Ata da décima terceira reunião ordinária da mesa quilombola para questões agrárias e fundiárias do ITERMA**.

Disponível em: <http://www.iterma.ma.gov.br/files/2018/05/ATA-DA-XIII-PDF.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

ITERMA, Instituto de Colonização e Terras do Maranhão. **Instrução Normativa nº 01 de 16 de março de 2020**. Disponível em:

<http://www.iterma.ma.gov.br/files/2017/01/Instru%C3%A7%C3%A3o-Normativa-01-2020.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

ITERMA, Instituto de Colonização e Terras do Maranhão. **Quilombos titulados**. Disponível em: <http://www.iterma.ma.gov.br/quilombos-titulados/>. Acesso em: 25 mar. 2021.

ITERMA, Instituto de Colonização e Terras do Maranhão. **Regularização Fundiária dos Territórios Quilombolas no Estado do Maranhão: legislação estadual, perguntas e respostas**. 1ª ed. – São Luís, 2021. Disponível em: <http://www.iterma.ma.gov.br/files/2021/01/CADERNO-ITERMA-QUILOMBOS-vol-I-Ver2-17112020-LOW-1.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

LEITE, Ilka Boaventura. **O Projeto Político Quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais**. Estudos Feministas, Florianópolis, v. 16, set./dez., 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2008000300015>. Acesso em: 22 fev. 2021.

LEITE, Ilka Boaventura. **Os quilombos no brasil: questões conceituais e normativas**. Disponível em: [http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol\\_04/N2/Vol\\_iv\\_N2\\_333-354.pdf](http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol_04/N2/Vol_iv_N2_333-354.pdf). Acesso em: 02 abr. 2021.

LIMA, Iara Menezes; RESENDE, Lívia Mara de. **Terras Indígenas: uma análise dos critérios constitucionais estabelecidos para sua caracterização**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/puc-mg?cod=f1981e4bd8a0d6d8>. Acesso em: 01 mar. 2021.

LIMA, Greilson José de. **Quilombo Matões dos Moreira/Greilson José de Lima**. - Belo Horizonte : FAFICH, 2016 in Coleção Terra de quilombos: Comunidade Quilombola Matões dos Moreira Disponível em: [http://antigo.incra.gov.br/media/docs/quilombolas/memoria/matoes\\_dos\\_moreira.pdf](http://antigo.incra.gov.br/media/docs/quilombolas/memoria/matoes_dos_moreira.pdf). Acesso em: 05 abr. 2021.

LITTLE, Paul E. **Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Série Antropologia, 322. Disponível em: [https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/PaulLittle\\_\\_1.pdf](https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/PaulLittle__1.pdf). Acesso em: 25 fev. 2021.

LOPES, Márcio André. **Constitucionalidade do Decreto 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos**. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2018/02/constitucionalidade-do-decreto-48872003.html>. Acesso em: 2 abr. 2021.

MARANHÃO. Governo Estadual. **Catálogo do Selo Quilombos do Maranhão**. 2019. Disponível em: <http://seloquilombos.ma.gov.br/wp-content/themes/seloquilombosma/assets/files/catalogo-selos-quilombos-maranhao.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

MARANHÃO. Governo Estadual. **Debate esclarece processo de regularização de terras quilombolas no Maranhão.** Disponível em: <https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=234113>. Acesso em: 5 jan. 2021.

MARANHÃO. Governo Estadual. **Decreto nº 32.433, de 23 de novembro de 2016.** Disponível em: <http://www.iterma.ma.gov.br/files/2017/01/Decreto-N%C2%BA-32.433-2016.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

MPF, Ministério Público Federal. **INCRA tem um mês para apresentar cronograma de titulação da comunidade quilombola Castelo, no Maranhão.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/regiao1/sala-de-imprensa/noticias-r1/incra-tem-um-mes-para-apresentar-cronograma-de-titulacao-da-comunidade-quilombola-castelo>. Acesso em: 03 abr. 2021.

MPF, Ministério Público Federal. **Reconhecimento de direitos territoriais de comunidades quilombolas/6ª Câmara de Coordenação e Revisão, Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais; coordenação Maria Luiza Grabner.** – Brasília: MPF, 2018. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/docs/02\\_18\\_manual\\_de\\_atuacao\\_quilombolas.pdf/view](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/docs/02_18_manual_de_atuacao_quilombolas.pdf/view). Acesso em: 24 out. 2020.

MPF, Ministério Público Federal. **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o assecuramento de direitos socioambientais.** 6ª Câmara de Coordenação e Revisão; coordenação Maria Luiza Grabner; redação Eliane Simões, Débora Stucchi. – Brasília: MPF, 2014. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/docs/manual-de-atuacao-territorios-de-povos-e-comunidades-tradicionais-e-as-unidades-de-conservacao-de-protecao-integral>. Acesso em: 24 out. 2020.

PAIXÃO, Raimundo Maurício Matos. **Enriba da Terra: da sinergia da luta individual para a coletiva, refletindo a partir do quilombo de Cana Brava.** 2015. 126 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA), 2015. Disponível em: <https://www.ppgcspa.uema.br/wp-content/uploads/2016/06/DISSERTA%C3%87%C3%83O-MAUR%C3%8DCIO-PAIX%C3%83O-vers%C3%A3o-final-29.10.2015-com-inclus%C3%A3o-de-sugest%C3%B5es-da-Banca-revisada-Lilian-Gomes-e-configurado-por-Lilian-Bernardes-3.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2021.

PASSOS, Delaíde Silva; FELÍCIO, Adâmara Santos; FARIAS, Daniella; Philip, REYDON. **Terra, Estado e Comunidades Remanescentes Quilombolas: As Heranças da Senzala no Século XXI.** Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Adamara-Felicio/publication/327256308\\_Terra\\_Estado\\_e\\_Comunidades\\_Remanescentes\\_Quilombolas\\_As\\_Herancas\\_da\\_Senzala\\_no\\_Seculo\\_XXI/links/5d6acd254585150886045977/Terra-Estado-e-Comunidades-Remanescentes-Quilombolas-As-Herancas-da-Senzala-no-Seculo-XXI.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Adamara-Felicio/publication/327256308_Terra_Estado_e_Comunidades_Remanescentes_Quilombolas_As_Herancas_da_Senzala_no_Seculo_XXI/links/5d6acd254585150886045977/Terra-Estado-e-Comunidades-Remanescentes-Quilombolas-As-Herancas-da-Senzala-no-Seculo-XXI.pdf). Acesso em: 07 abr. 2021.

PINTO, Luiz Fernando de Andrade. **Direito de Propriedade.** - Série aperfeiçoamento de magistrados. Disponível em:

[https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais\\_75.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais_75.pdf). Acesso em: 25 fev. 2021.

PNC, Plano Nacional de Cultura. Governo Federal. **Entenda o Plano**. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/entenda-o-plano/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. **O Decreto nº 4.887/2003 e a Regulamentação das Terras dos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos**. Revista Jurídica Virtual - Brasília, vol. 6, n. 68, jan. 2005. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/1088/1071>. Acesso em: 22 fev. 2021.

SARMENTO, Daniel. **A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação**. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/documentos-e-publicacoes/artigos/docs\\_artigos/Dr\\_Daniel\\_Sarmiento.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/Dr_Daniel_Sarmiento.pdf). Acesso em: 24 out. 2020.

SCHRAMM, Franciele Petry. **No atual ritmo, Brasil levará mil anos para titular todas as comunidades quilombolas**. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/no-atual-ritmo-brasil-levara-mil-anos-para-titular-todas-as-comunidades-quilombolas/23023>. Acesso em: 22 abr. 2020.

SEC; Secretaria Especial da Cultura. **Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura?: Conceitos, participação e expectativas**. Disponível em: [http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/05/03\\_plano\\_nacional\\_de\\_cultura.pdf](http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/05/03_plano_nacional_de_cultura.pdf). Acesso em: 21 abr. 2021.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. **A particularização do universal: povos e comunidades tradicionais em face das Declarações e Convenções Internacionais**. In: Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional. Joaquim Shiraishi Neto, org. Manaus: uea, 2007. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/DireitodospovosedascomunidadesradicionaisnoBrasil.pdf>. Acesso em: 01 de mar. 2021.

SILVA, Ana Cristina Pinheiro da. **Quilombo Piqui e Santa Maria dos Pretos/Ana Cristina Pinheiro da Silva**. - Belo Horizonte: FAFICH, 2016 in Coleção Terra de quilombos: Comunidade Quilombola Santa Maria do Pretos. Disponível em: [http://antigo.incra.gov.br/media/docs/quilombolas/memoria/santa\\_maria\\_dos\\_pretos.pdf](http://antigo.incra.gov.br/media/docs/quilombolas/memoria/santa_maria_dos_pretos.pdf). Acesso em: 05 jan. 2021.

SILVA, André Ricardo Fonseca da. **Políticas públicas para comunidades quilombolas: uma luta em construção**. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/politicaetrabalho/article/view/27650>. Acesso em: 24 out. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVEIRA, Brunna Grasiella Matias. **Os fundamentos do direito originário às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios à luz da força normativa da constituição federal**

**de 1988.** Disponível em:

[http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/34822/1/2018\\_dis\\_bgmsilveira.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/34822/1/2018_dis_bgmsilveira.pdf). Acesso em: 25 fev. 2021.

SOUZA FILHO, Benedito. **Os pretos de Bom Sucesso: terra de preto, terra de santo, terra comum.** São Luís: Edufma, 2008. Disponível em:

<https://www.edufma.ufma.br/index.php/produto/os-pretos-de-bom-sucesso-terra-de-preto-terra-de-santo-terra-comum/>. Acesso em: 03 abr. 2021.

STOLZE, Pablo.; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil: direitos reais.** Vol. 5. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de Quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação.** – Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Girolamo.pdf>. Acesso em: 28 out. 2020.

USP, Universidade São Paulo. **Menos de 7% dos territórios quilombolas reconhecidos têm títulos de propriedade.** Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/ciencias-humanas/menos-de-7-territorios-quilombolas-reconhecidos-tem-titulo-de-propriedade/>. Acesso em: 02 abr. 2021