

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE DIREITO

**ADRIELY GUSMÃO DE CARVALHO**

**O PROCESSO DE TITULAÇÃO QUILOMBOLA NO MARANHÃO:** morosidade no  
cumprimento do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

São Luís

2024

**ADRIELY GUSMÃO DE CARVALHO**

**O PROCESSO DE TITULAÇÃO QUILOMBOLA NO MARANHÃO: morosidade no  
cumprimento do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso  
de Direito, da Universidade Estadual do Maranhão como  
requisito para obtenção do grau de bacharel.

Orientador: Prof. Me. Jean Carlos Nunes Pereira

São Luís

2024

Carvalho, Adriely Gusmão de.

O processo de titulação quilombola no Maranhão: morosidade no cumprimento do art. 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias / Adriely Gusmão de Carvalho. – São Luís, 2024.

... f

Monografia (Graduação em Direito Bacharelado) – Universidade Estadual do Maranhão, 2024.

Orientador: Prof. Me. Jean Carlos Nunes Pereira.

1.Titulação. 2.Quilombos. 3.Regularização fundiária. 4.Morosidade. 5.Processo. I.Título.

CDU: 349.4:316.35(812.1)

**ADRIELY GUSMÃO DE CARVALHO**

**O PROCESSO DE TITULAÇÃO QUILOMBOLA NO MARANHÃO:** morosidade no cumprimento do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito, da Universidade Estadual do Maranhão como requisito para obtenção do grau de bacharel.

Aprovado em: 25 de março de 2024.

**BANCA EXAMINADORA**



---

**Prof. Me. Jean Carlos Nunes Pereira (Orientador)**

Mestre em Políticas Públicas

Universidade Estadual do Maranhão

Documento assinado digitalmente



ADRIANO ANTUNES DAMASCENO

Data: 18/04/2024 19:01:34-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Prof. Dr. Adriano Antunes Damasceno**

Doutor em Ciências Jurídicas

Universidade Estadual do Maranhão

Documento assinado digitalmente



MARCO ANTONIO MARTINS DA CRUZ

Data: 18/04/2024 14:35:38-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Prof. Dr. Marco Antônio Martins da Cruz**

Doutor em Ciências Sociais

Universidade Estadual do Maranhão

## AGRADECIMENTOS

Meus primeiros agradecimentos não poderiam ser diferentes: aos meus pais, Andréa e Elson, por todo o apoio, carinho e esforço para me darem todas as condições para que eu pudesse ir atrás de conquistar o mundo. Eu amo muito vocês.

À minha irmã, Andressa, por ser minha parceira de tudo desde crianças. Obrigada por me escutar falando do meu tema incessantemente.

Ao meu irmãozinho Arthur, o garoto mais carinhoso que eu conheço. Sei que sempre vou poder contar com um abraço teu para tornar meu dia melhor, minha eterna criança.

A Lucas, meu namorado, por toda a nossa parceria. Obrigada por me acolher sempre, teu apoio e paciência foram essenciais para a finalização desta monografia.

Aos meus amigos da Universidade: foi maravilhoso seguir esses cinco anos de curso com vocês, na alegria e na tristeza. Um agradecimento especial à Hellen e à Maria Helena, meu trio favorito.

Às minhas amigas de escola, amo todas vocês. Bruna, obrigada pelas conversas diárias: mesmo longe, tua presença na minha vida foi essencial durante o meu trajeto na Universidade. Mariana, faz quase duas décadas da nossa amizade e eu sinto que nada mudou. Obrigada por sempre estar aqui por mim.

Agradeço também a Universidade Estadual do Maranhão, por ter me proporcionado experiências únicas e me elevar a níveis que eu nunca imaginei ser capaz de alcançar. Aqui, destaco o apoio do prof. Dr. Thiago Allisson, que desde o primeiro ano do curso buscou fornecer a mim e à minha turma condições para que crescêssemos academicamente, profissionalmente e como pessoas.

Ao prof. Me. Jean Nunes, agradeço não apenas pela orientação nesta pesquisa, mas por todo o apoio. Admiro seu trabalho desde o primeiro período do curso, quando fui apresentada ao documentário do grupo Novos Caminhos, e sou muito feliz não só de ter conhecido o projeto mais a fundo, mas de ter tido o privilégio de ser bolsista PIBIC/UEMA em sua orientação por 1 ano.

Poder conhecer seu trabalho não só como professor, mas também como defensor público, em atuação na 2ª Defensoria de Direitos Humanos, fez apenas eu ter a comprovação da excelência com a qual você se propõe a trabalhar.

Por fim, agradeço à banca avaliadora, por se dispor a analisar minha pesquisa e contribuir com a exposição de suas observações sobre o trabalho, para que ele possa evoluir ainda mais.

*“Esta terra que cresce mato, que cresce a caatinga, o buriti, o dendê, não é nada sem o trabalho. Não vale nada. Pode valer até para essa gente que não trabalha. Que não abre uma cova, que não sabe semear e colher. Mas para gente como a gente a terra só tem valor se tem trabalho. Sem ele a terra é nada.”*

*Torto Arado, Itamar Vieira Júnior*

## RESUMO

O presente estudo tem como objetivo explorar os principais aspectos do processo administrativo de titulação quilombola, tratando da abrangência nacional, mas com foco no processo no Maranhão. Busca-se compreender o andamento da regularização fundiária dos territórios remanescentes de quilombos e quais os fatores impactam no ritmo do procedimento. Para isto, foi necessário traçar breve panorama histórico das comunidades quilombolas e sua invisibilidade nas linhas das normas hegemônicas, passando pela sua enfim inclusão na Constituição Federal de 1988 e a sequencial junção de direitos que fortalecessem juridicamente seu direito ao território, com enfoque sobretudo, para além do art. 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho e no Decreto Federal nº 4.887/2003. Após, tratou-se de uma exposição de dados acerca do ritmo do procedimento, tendo como base as informações fornecidas pelo Instituto de Terras do Maranhão (Iterma), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o Censo 2022 do IBGE. Quanto à metodologia, esta pesquisa possui caráter exploratório, com análises quantitativas e qualitativas da temática e com coleta de dados por meio bibliográfico e documental. A coleta de tais dados reputa-se essencial para a sua posterior tradução por meio da análise dos fatores fáticos que influenciam nessa demora procedimental e, conseqüentemente, na carência do cumprimento de deveres constitucionais estabelecidos. Concluiu-se que as principais causas derivam das dificuldades encontradas na delimitação do território frente a conflitos com outros interessados, o próprio interesse político na fomentação da política quilombola, o tempo do julgamento de recursos e o baixo repasse orçamentário. Assim, os resultados debruçam-se de forma detalhada acerca dos motivos que façam compreender a baixa celeridade no processo de titulação.

**Palavras-Chave:** titulação; quilombos; regularização fundiária; morosidade; processo.

## ABSTRACT

The purpose of this study is to explore the main aspects of the administrative process of quilombola land titling, covering the whole country, but focusing on the process in Maranhão. The aim is to understand the progress of the land regularization of the remaining quilombo territories and what factors impact on the pace of the procedure. To do this, it was necessary to outline a brief historical overview of quilombola communities and their invisibility in the lines of hegemonic norms, passing through their inclusion in the 1988 Federal Constitution and the sequential joining of rights that legally strengthen their right to territory, focusing above all, in addition to art. 68 of the Transitional Constitutional Provisions Act of the Federal Constitution, on Convention 169 of the International Labor Organization and Decree 4.887/2003. Afterwards, we presented data on the pace of the procedure, based on information provided by the Maranhão Land Institute (Iterma), the National Institute for Colonization and Agrarian Reform (Incra) and the IBGE's 2022 Census. In terms of methodology, this research is exploratory in nature, with quantitative and qualitative analysis of the issue and data collection through bibliography and documents. The collection of this data is considered essential for its subsequent translation by analyzing the factual factors that influence this procedural delay and, consequently, the lack of compliance with established constitutional duties. It was concluded that the main causes derive from the difficulties encountered in delimiting the territory in the face of conflicts with other interested parties, the political interest itself in promoting quilombola policy, the length of time it takes to hear appeals and the low budget transfer. The results therefore focus in detail on the reasons for the slow pace of the titling process.

**Keywords:** titling; quilombos; land regularization; delays; process.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1- Quantidade de dispositivos do ADCT da Constituição Federal de 1988 conforme a classificação de policy, polity e anistia .....	22
Gráfico 2 – Comunidades quilombolas com certificação da autodefinição, segundo as unidades da Federação – 2022 .....	31
Tabela 1 - Processos de regularização fundiária abertos no Incra por região .....	32
Gráfico 3 - Territórios quilombolas no Maranhão por status fundiário .....	33
Gráfico 4 - Situação dos processos de titulação quilombola pelo Incra/MA .....	35
Gráfico 5- Tempo médio de publicação do RTID por ano de abertura do processo .....	37
Gráfico 6 - Estágios dos processos abertos no Iterma .....	38
Gráfico 7 - Titulações por ano pelo Iterma.....	39
Tabela 2 – Procedimento administrativo para expedição de títulos territoriais às comunidades quilombolas .....	45
Tabela 3 - Evolução Orçamentária do Incra (2009-2020).....	49
Gráfico 8 – Distribuição Orçamentária do Incra .....	50
Gráfico 9 – Execução Orçamentária.....	50

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACONERUQ – Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas  
ADCT – Ato de Disposições Constitucionais Transitórias  
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
CONAQ – Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos  
CPLI – Consulta Prévia, Livre e Informada  
DID - Diagnóstico de Identificação e Delimitação  
DIRTQ - Diagnóstico de Identificação e Reconhecimento do Território Quilombola  
DOU – Diário Oficial da União  
FCP – Fundação Cultural Palmares  
FUNAI – Fundação Nacional dos Povos Indígenas  
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  
IN – Instrução Normativa  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  
ITERMA – Instituto de Colonização e Terras  
ITR – Imposto Territorial Rural  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento  
MDA – Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MEC – Ministério da Educação e Cultura  
MEC – Ministério da Educação e Cultura  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
PSL – Partido Social Liberal  
SFB – Serviço Florestal Brasileiro  
SMDH – Sociedade Maranhense de Direitos Humanos  
SPU – Secretaria de Patrimônio da União  
UDR – União Democrática Ruralista

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 ANÁLISE TEMPORAL, JURÍDICA E NORMATIVA DA GARANTIA AO TERRITÓRIO QUILOMBOLA</b> .....	13
<b>2.1 Uma história de luta e resistência pelos territórios tradicionais quilombolas</b> .....	13
<b>2.2 O território quilombola como um direito real originário e sua incompatibilidade com a dicotomia clássica de público e privado</b> .....	18
<b>2.3 Como se titula um quilombo? Um breve panorama das normas e procedimentos</b> ....	21
2.3.1 O reconhecimento constitucional com o art. 68 do ADCT .....	21
2.3.3 A regulamentação procedimental com o Decreto nº 4.887/2003 .....	25
2.3.4. Particularidades das normas estaduais de titulação quilombola no Maranhão.....	29
<b>3 O RITMO DA TITULAÇÃO QUILOMBOLA</b> .....	30
<b>3.1 A regularização fundiária quilombola no Brasil e no Maranhão conforme o Censo 2022</b> .....	30
<b>3.2 As titulações quilombolas pela Superintendência Regional do Incra no Maranhão</b> ..	34
<b>3.3 As titulações quilombolas pelo Instituto de Colonização e Terras do Maranhão</b> .....	38
<b>4 ENTRAVES E A PRÁTICA: A TRADUÇÃO DOS NÚMEROS</b> .....	40
<b>4.1 Elementos integradores da morosidade estatal</b> .....	40
4.1.1 Nuances acerca da elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação ....	41
4.1.2 Entraves nas demais etapas do processo de titulação quilombola.....	44
<b>4.2. O repasse orçamentário à titulação das terras de quilombo</b> .....	48
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	53
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	56
<b>APÊNDICE</b> – Transcrição de entrevista aberta com o antropólogo Rafael Moscoso, do Incra/MA, realizada em 27 de fevereiro de 2024. ....	63
<b>ANEXO A</b> – Solicitação de Acesso a Informação – Incra .....	70
<b>ANEXO B</b> – Solicitação de Acesso à Informação – Iterma .....	73
<b>ANEXO C</b> – Lista atualizada de processos físicos e eletrônicos de titulação quilombola – Iterma.....	76

## 1 INTRODUÇÃO

Antônio Bispo dos Santos, o “Nêgo Bispo”, líder quilombola e autor de diversas obras, trabalha em “A terra dá, a terra quer” (2023) a noção de que os quilombos não foram feitos de forma isolada no Brasil. O quilombo é uma confluência dos saberes trazidos da África e os ensinamentos aprendidos com os indígenas, uma mistura de influências que forma a sua estrutura e constituem-se áreas de contracolônização.

É neste espaço de mistura de saberes, com uma trajetória marcada pela resistência às forças escravagistas no país – porém não resumidos a isto –, que os quilombolas exercem o seu modo de vida tradicional. As comunidades quilombolas, assim, expressam seu modo de viver através das relações entre o grupo, a natureza e a sociedade, com a utilização da terra para uso comunitário e de subsistência.

O modo de vida tradicional é exercido no país por 28 comunidades legalmente conhecidas, entre elas indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, benzedeiros, ilhéus, ribeirinhos, quebradeiras de coco babaçu, povos ciganos e caiçaras. O agrupamento, contudo, se restringe ao modo, não a forma. Cada um desses grupos vive de forma específica e singular, sendo as características que os compõem que os colocam nessa categoria.

No caso dos quilombolas, uma das principais características recai em seu uso coletivo da terra, trazendo ao seu espaço de moradia e reprodução de costumes e cultura a característica da territorialidade. Ou seja, a construção da noção do território quilombola perpassa a vivência, a relação entre a comunidade e sua base territorial, os significados que o grupo dá ao espaço.

A garantia aos seus territórios, contudo, não é trâmite simples nem célere. Com a Constituição Federal de 1988, dispõe-se importante artigo de proteção territorial quilombola: o art. 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, que garante aos remanescentes de quilombo o reconhecimento da propriedade definitiva, com emissão de título pelo Estado.

Contudo, o Censo IBGE de 2022 constatou que 95,67% da população quilombola do país ainda segue sem o título definitivo dos seus territórios em mãos. É em frente a este cenário do Estado de Coisas Inconstitucional, da lentidão do Estado em cumprir um processo constitucionalmente regulamentado há mais de 30 anos, que esta pesquisa se debruçou, buscando entender quais são as raízes deste problema.

No primeiro capítulo, é explorado o histórico das comunidades quilombolas no Brasil e sua invisibilidade no ordenamento jurídico. Essa invisibilidade tem raízes profundas e impacta diretamente a luta dessas comunidades pela garantia de seus territórios ancestrais.

A ideia de um Estado Pluriétnico (Almeida, 2011, p. 111), com a abrangência do Direito para aqueles grupos sociais historicamente invisíveis ao ordenamento legal, se tornou mais aceito e adotado, em tese, pós-Constituição de 1988. Ocorre que sua integração na teoria não resultou em uma adoção estatal de uma política étnica, uma vez que não foram fornecidos instrumentos para uma reforma das políticas públicas neste sentido.

O art. 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 disciplina, de forma ampla, como obrigação do Estado promover a titulação dos territórios quilombolas e garantir a estes grupos o acesso definitivo às suas terras.

Ao longo deste trabalho, todavia, buscou-se explorar a sua aplicação fática e os desafios na morosidade dos procedimentos, uma vez que só no Maranhão há um total de 398 processos de titulação quilombola abertos na Superintendência Regional do Incra no Maranhão e 106 processos, físicos e eletrônicos, tramitando no Iterma.

No segundo capítulo, foram analisados dados concretos do processo de titulação. O Censo elaborado pelo IBGE em 2022, o primeiro a visibilizar de fato as comunidades quilombolas, forneceu informações valiosas acerca da temática. Além disso, examinou-se dados do Iterma (Instituto de Terras do Maranhão) e do Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) do Maranhão, investigando a quantidade de processos em diferentes etapas e quantos já foram efetivamente titulados.

No último capítulo, foi realizada uma análise prática desses números, focando nos fatores que contribuem para a morosidade no processo. Aspectos administrativos e orçamentários foram considerados, buscando identificar gargalos e propor soluções para agilizar o procedimento de titulação.

Ressalto que o primeiro contato que tive com a temática foi em 2021, quando fui bolsista PIBIC/UEMA, trabalhando meus primeiros passos na área. Contudo, em 2022, passei a ter contato direto com comunidades quilombolas no meu cotidiano do estágio na Defensoria Pública do Estado, ampliando minha sensibilidade e ótica do tema, e gerando em mim a motivação para seguir explorando tal temática neste trabalho.

Em suma, esta monografia visa contribuir para a compreensão dos desafios enfrentados pelas comunidades quilombolas no Maranhão no cumprimento do art. 68 do ADCT, não de forma a esgotar a temática, mas traçando um panorama dos fatores que compõem a demora na titulação, tanto por um aspecto burocrático quanto por fatores estruturais da sociedade, a perpassar o próprio interesse político na concretização destas demandas.

## **2 ANÁLISE TEMPORAL, JURÍDICA E NORMATIVA DA GARANTIA AO TERRITÓRIO QUILOMBOLA**

Neste primeiro capítulo, aborda-se acerca do direito tradicional quilombola sob a perspectiva histórica, através do seu processo de invisibilidade na história fundiária do Brasil. Ademais, analisa-se o precedente advindo da Constituição de 1988 com o seu art. 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, que garantiu aos remanescentes de quilombolas que estejam ocupando suas terras o reconhecimento da propriedade definitiva, com a emissão, pelo Estado, dos títulos devidos.

O modo de vida tradicional e coletivo das comunidades quilombolas em contraposição à dicotomia público-privada do nosso Direito também será tema tratado nesta seção. Por fim, serão abordadas as normas que regulam o procedimento de titulação quilombola na atualidade, a exemplo do Decreto nº 4.887/2003 e a Convenção nº 169 da OIT.

### **2.1 Uma história de luta e resistência pelos territórios tradicionais quilombolas**

Um dos alicerces primordiais à caracterização das comunidades tradicionais quilombolas diz respeito à territorialidade. A terra, para elas, não se traduz em mero espaço de vivência e sustento econômico, mas representa o abrigo de seus costumes, lazer, recursos, cultos religiosos e luta histórica, formando uma realidade jurídica que se difere do caráter particular predominante no Código Civil de 2002.

Becker (2010), ao tratar do que separa o conceito de terra e território, explica que este último é a apropriação de um espaço delimitado, não se restringindo apenas à sua base física, uma vez que é nele em que acontecem os conflitos, as relações sociais, as paixões humanas e o desenvolvimento de políticas. Todo este simbolismo, portanto, depende do território para se materializar.

*Quilombo* é palavra originária dos povos de língua bantu – grupo etnolinguístico localizado principalmente na África subsaariana – os quais foram trazidos sobretudo de regiões entre Angola e Zaire para o Brasil na condição de escravizados durante o período colonial (Munanga, 1996).

Nunes e Santos (2020), ao trabalhar acerca do conceito de quilombo no Brasil, exploram a ausência de fontes documentais disponíveis sobre o instituto até o final dos anos 1970, fazendo com que baseiem sua perspectiva no conceito de tradução. Ou seja, atribuem à origem do quilombo a tradução do *kilombo* africano.

A tradução, aqui, não se limita apenas ao aspecto gramatical, mas refere-se às semelhanças com a estrutura dos *kilombos* africanos, ainda que em terras brasileiras desenvolvam-se com suas próprias particularidades sociais, políticas e jurídicas. Assim, para se compreender a atual situação fundiária dos territórios quilombolas no Brasil, torna-se essencial analisar o histórico do acesso à terra no país e a formação dos quilombos para além da noção difundida pelo Brasil Imperial de “agrupamento de negros fugidos”, conforme será discutido adiante. O primeiro regime fundiário do Brasil pós-invasão portuguesa se dá por meio das sesmarias, implementado oficialmente através das Cartas Forais. Neste, objetivava-se dar uso às terras e, em conjunto, estabelecer de forma mais intensa o colonialismo e sujeição à metrópole.

A obrigação de cultivar as terras recaía aos sesmeiros, homens normalmente ligados à Coroa Portuguesa. Em caso de descumprimento das cláusulas que determinavam o uso das sesmarias, estas passariam ao domínio da Coroa, dando origem ao instituto jurídico das terras devolutas (Amorim; Tárrega, 2019, p. 13). Ocorre que o sistema das sesmarias, advindo do Direito português, não considerou os aspectos sociais e econômicos da colônia, resultando em tensões que geraram graves consequências à utilização da terra no Brasil. Apesar da sua condição assentar-se no uso da terra por prazo limitado, as autoridades coloniais, preocupadas na ocupação de toda a extensão do território, não as cumpriram, abrindo espaço às posses ilegais e conflitos entre posseiros e sesmeiros.

Com o instituto da posse se tornando um padrão na ocupação das terras, passou a ser tido como costume e enquadrado, portanto, à Lei da Boa Razão, de 1769, que instituiu de vez o direito pátrio como prevalente ao direito canônico em casos de conflitos fundiários. Ou seja, houve o reconhecimento legítimo do sistema de posse (Motta, 2012, p. 141). Em meio ao processo de independência do Brasil e a ausência de uma lei que normatizasse o acesso à terra, o sistema de sesmarias foi oficialmente extinto, em 1822:

Muito embora o seu real objetivo fosse, na verdade, uma tentativa de retomar o controle sobre as terras, que tinham escapado de seu domínio, diante dos conflitos existentes, uma vez que os colonos já começavam a ter consciência de que eram os “donos da terra” (Amorim; Tárrega, 2019, p. 14).

A primeira lei que viria a normatizar a questão fundiária no país surgiu em 1850, depois de 28 anos da extinção das sesmarias, denominada Lei de Terras. Trouxe como principal impacto, disposto logo em seu art. 1º, a proibição da aquisição de terras devolutas por outro título que não o de compra.

Roberto Smith (1990, p. 336) acentua que a Lei de Terras traduzia-se em uma necessidade do Estado em recobrar o controle sobre as terras devolutas, sobretudo pelo controle social em sua utilização produtiva.

Importa observar que, à época da referida lei, o Brasil sofria influência direta da Inglaterra e suas determinações, sendo do interesse do referido país a imposição do seu mercado a partir da adoção da economia capitalista. Smith (1990, p. 328) considera a Lei de Terras como marco histórico no processo de transição para o capitalismo no país. Portanto, com a valorização da terra como fonte primária de renda, Buainain (2008, p. 21), entende que a Lei de Terras de 1850 tinha como principal motivação dificultar o acesso à terra pelos quilombolas – escravos fugidos – e pelos produtores independentes.

Não era a primeira lei do país que restringia, de alguma forma, os quilombolas. Os mecanismos jurídicos brasileiros relativos aos quilombolas não se agrupavam em um código específico, mas em diversos mecanismos de repressão dispostos de maneira esparsa na legislação vigente à época. O Código Criminal do Império do Brasil, de 1830, dispunha a seguinte determinação: em seu art. 113, define como crime contra a segurança interna do Império a tentativa de liberdade de vinte ou mais escravos por meio da força, passível de execução aos organizadores. O sistema vigente da época atribuía caráter ilegal à formação dos quilombos, por representarem uma forma de transgressão e ameaça à estrutura escravagista. Ao longo do século XIX, foram produzidas legislações que modificavam a situação dos escravizados no país, ainda que de forma tímida e não linear, em uma ausência de uniformidade sobre o status dessas pessoas para o Direito Brasileiro.

Nunes e Santos (2020) evidenciam que a onda de revoltas escravas entre o século XVIII e XIX – Revolta dos Malês (1835), Revolta de Carrancas na Capitania de Minas Gerais (1833), entre outros – influenciou diretamente na atuação das instituições vigentes, algo que pode ser verificado com a utilização da categoria *quilombo* de forma expressa nas fontes legislativas e jurídicas da época, sempre de modo a criminalizá-la. O imaginário coletivo do século XIX, portanto, trata o quilombo como um inimigo a ser combatido. Esta categoria pode ser observada, a título de exemplo, no trecho retirado de artigo publicado na Revista Trimestral do Instituto Geográfico e Etnográfico do Brasil, datado de 1859, acerca dos quilombos:

Este é o inimigo que das portas a dentro destas Capitánias se conserva a tantos anos, a quem defendia mais o sítio, que a constância; os danos que deste inimigo nos tem resultado são innumeráveis; porque com elles periga a Corôa, e se destroem os moradores; periga a Corôa porque a seus insultos se despovoavão os logares circumvizinhos; e se despejavão as Capitánias adjacentes; e deste damno infallivel se seguião outros inevitáveis, como era impossibilitar-se a conservação de todo Pernambuco (Revista Trimestral do Instituto Historico Geographico e Ethnographico Do Brasil, 1859, p. 307-308).



Neste artigo, atribui-se ao Quilombo de Palmares, em diversos trechos, a condição de inimigo, montando uma imagem de um quilombo habitado por seres que não são capazes de organização. De forma contraditória, conforme bem destacam Nunes e Santos (2020), a definição como inimigos destoa da ideia de desorganização, uma vez que o termo inimigo pressupõe força e organização para fornecer riscos à estrutura dominante. De forma geral, o pensamento do século XIX no Brasil reveste-se na ideia de quilombo como espaço jurídico fora da lei, que necessita ser eliminado, atribuindo tratamento criminal às suas formas de organização.

Em 1888, com a oficialização formal do fim da escravidão a partir da Lei Áurea, têm-se não um marco de respeito à dignidade humana, mas uma demonstração de prevalência de interesses: ao sistema capitalista vigente, a manutenção do trabalho escravo geraria mais despesas do que manter um trabalhador assalariado, que também seria consumidor (Amorim, Tárrega, 2019, p. 17).

Para Pereira (2020, p. 37), há ainda outro fator essencial: a Lei nº 3.353 de 1888 passou a representar um álibi simbólico que permitia não discutir a necessidade de inclusão da população negra na estrutura social predominante. Conforme Siqueira (2021):

Dessa forma, os oitocentos se apresentam como um século em que as transformações relacionadas à escravidão não se deram de forma linear. Ao longo do período, decisões políticas e jurídicas modelaram essa noção de acordo com os interesses da ocasião, tanto reconhecendo aos cativos certos traços de personalidade jurídica, quanto negando por completo essa possibilidade (Siqueira, 2021, p. 45).

Aqui, o ponto chave se destaca na ideia da concessão ou não de personalidade jurídica. Ao se caracterizar como a aptidão da pessoa ser sujeita de direitos ou obrigações na sociedade, delimita na prática a plena existência de quem a detém. No direito civil brasileiro atual, a personalidade jurídica é reconhecida a todos e independe da consciência ou da vontade do indivíduo. Para o direito imperial, todavia, a definição plena da personalidade e a quem ela se atribui significava determinar o lugar político e jurídico de certos grupos dentro da sociedade. Para Siqueira (2021, p. 51), essa forma de atuação denomina-se como *transitoriedade do estado civil do cativo*, na qual o estado de coisa-pessoa mutável dos escravizados impactava diretamente no exercício dos atos relativos à personalidade jurídica.

Os direitos da personalidade possuem fundamento axiológico na dignidade da pessoa humana, que garante o direito à moradia. Contudo, não há como falar em moradia, posse ou propriedade em um contexto que desqualifica o instituto da posse e reduz o ser humano a um estado de coisa. Os negros estigmatizados pós-abolição não eram vistos pelos fazendeiros e grandes proprietários de terra como trabalhadores capazes. Gorender (1990, p. 197), se

utilizando da metodologia marxista, explica que inexistia espaço de ocupação regular nos serviços urbanos e industriais aos ex-escravos, enquanto que nas fazendas, pelo seu não reconhecimento como trabalhadores, foram substituídos pela mão de obra dos imigrantes europeus que passaram a vir ao Brasil à época, submetendo-se a salários irrisórios e condições de trabalho análogas à escravidão. A ausência de espaço fez com que procurassem outros meios de subsistência, com muitos migrando aos quilombos como formas de refúgio e subsistência, passando a produzir seus alimentos e reproduzir seu modo de vida, “resgatando o que lhes fora tirado ao longo do drástico período escravocrata” (Amorim; Tárrega, 2019, p. 18).

Os primeiros quilombos no Brasil possuem sua origem nos meios de resistência do negro à escravidão. Vainfas (2000, p. 494-495) explica que a palavra “quilombo” significa acampamento ou fortaleza e, em 1757, eram assim considerados pelos portugueses como os agrupamentos de seis ou mais escravos “que estivessem arranchados e fortificados com ânimo de se defenderem”. No Brasil, esses espaços eram denominados de quilombos, arranchamentos ou mocambos. O formato destes agrupamentos era variável, dependendo do lugar, população, organização e integrantes, formado por uma gama de pessoas, incluindo escravos fugidos, indígenas, brancos e os próprios nascidos no quilombo. Para Santos Silva (2000, p. 11), esta composição racial repercutiu nas suas formas de organização, cultura e estratégias de ocupação, com cada quilombo tendo uma experiência particular de formação.

Esse mundo era uma ameaça para a ordem colonial-escravagista: “O quilombo era um constante chamamento, um estímulo, uma bandeira para os escravos da vizinhança – um apelo à rebelião, à fuga para o mato, à luta pela liberdade” [...] A repressão aos quilombos era uma necessidade para os senhores e para a metrópole (Alencar; Ramalho; Ribeiro, 1996, p. 32).

Os quilombos, como ilhas de resistência em meio a uma sociedade escravocrata, eram constantemente reprimidos, perseguidos, destruídos e vigiados. Shirley da Silva e José da Silva (2014, p. 194) explicam que os quilombos que conseguiram sobreviver às perseguições, passar pela “libertação” e permanecer em seus antigos espaços de moradia não escaparam da exclusão pós-abolição. De perseguidos, os quilombolas passaram a ser invisíveis ao modelo de sociedade dominante e ao Direito. Logo, tanto aqueles que já haviam se aquilombado, como os que buscaram os quilombos pela ausência de espaço na sociedade com o fim da escravidão foram excluídos de todas as políticas públicas. Mais que a exclusão: Para Gomes (2008, p. 462-463), as políticas do período republicano reforçavam a intolerância contra a população negra, com a concentração fundiária nas áreas rurais e marginalização e repressão nas áreas urbanas.

Sem a disponibilização de meios de integração dos antigos quilombos ao processo de desenvolvimento do Brasil, essas comunidades desenvolveram formas próprias de

organização, seja pelo meio social, produtivo ou religioso, que passaram a representar símbolos de sua etnicidade. Assim, sem o encaixe em uma política de terras que os abarcassem e lançados em um modelo de sociedade que seguia sem dar espaço à sua existência, os quilombolas passaram um século à deriva, ultrapassando o limite do que Boaventura de Sousa Santos (2013) denominou de *linhas abissais do Direito*: estavam para além do debate epistemológico, indesejados no formato social hegemônico no qual foram forçados a estar. Ao longo do século XX, o contrassenso entre a ausência legal de regulamentação dos quilombos e os conflitos fundiários que os envolviam não fugiam ao Judiciário, que recebia demandas acerca de quilombolas buscando evitar que fazendeiros e empresas conseguissem usurpar as suas terras historicamente ocupadas, seja por meio da força ou pelas vias judiciais (Shirley da Silva; José da Silva, 2014, p. 195).

Apenas em 1988, com a promulgação da atual Constituição, que se delineou os contornos de garantias legais à manutenção das comunidades remanescentes de quilombos em seus territórios. O art. 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição definiu que aos remanescentes de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, sendo dever do Estado viabilizar a emissão dos títulos. Almeida (2011, p. 111) leciona que, com esta abertura, as teorias do pluralismo jurídico ganharam força, para as quais o Direito não se restringia àquele produzido pelo Estado.

Todavia, esse processo de conquista, que trouxe à tona o uso do termo “Estado Pluriétnico”, não resultou na adoção pelo Estado de uma política étnica ou de identidade, sobretudo porque tais dispositivos não vieram atrelados de uma reforma estatal. O desafio principal, a partir deste ponto, passou a ser concretizar materialmente o que já havia sido formalmente reconhecido. É o que se pretende discutir e explorar nos próximos tópicos.

## **2.2 O território quilombola como um direito real originário e sua incompatibilidade com a dicotomia clássica de público e privado**

O significado do termo “quilombo” não possui uma conceituação clara, precisa e inequívoca. Em vez de partir de uma definição jurídico-formal historicamente cristalizada, os quilombos, como bem explica Almeida (2011, p. 34), devem ser conceituados através de uma construção sociológica. Isto porque as fontes de reprodução da história quilombola no Brasil, na visão de Almeida (2011, p. 34), sugerem estar contaminadas pelos marcos jurídicos instituídos no século XVIII e reproduzidos acriticamente. Necessário apropriar-se destes elementos e observá-los para além das disposições legais do período colonial e imperial. Para

Mariza Rios (2006, p. 74), o direito ao território tradicional reivindica uma reconstitucionalização do conceito de quilombo. Assim, trata de dois princípios básicos: o reconhecimento desse direito por meio do componente étnico-cultural e a transgressão da lógica da formalidade.

Almeida (2011, p. 13) reforça que a Constituição de 1988, ao trazer o termo “remanescentes”, aceita a ideia de algo que restou, um resíduo. Recomenda, contudo, que se deve dar atenção ao que é, não o que foi, não se podendo continuar a trabalhar com uma categoria histórica acrítica do séc. XVIII. O art. 68 do ADCT em sua aplicação, portanto, trouxe uma nova e importante questão: a definição do tipo jurídico da propriedade tradicional quilombola, compreendendo e respeitando as suas especificidades. Em essência, são três os princípios definidores da propriedade de caráter especial: coletividade, inalienabilidade e personalidade jurídica do titular. O princípio do coletivo advém de uma vivência comunitária, do cultivo da terra de forma livre e sem a ganância da possibilidade de comércio da propriedade. “A terra é para viver, não para negociar [...] Esta última, terra para negociar, passa a afastar o princípio coletivo do direito” (Rios, 2006, p. 78).

A expressão dessa territorialidade, então, não reside na figura de leis ou títulos, mas se mantém viva nos bastidores da memória coletiva que incorpora dimensões simbólicas e identitárias na relação do grupo com sua área, o que dá profundidade e consistência temporal ao território (Little, 2002, p. 265).

Young (2022, p. 82) destaca a contraposição entre a reivindicação da noção legal individual de propriedade *versus* os sistemas comunais das sociedades tradicionais, nos quais as coisas são mantidas sem a exclusividade de um indivíduo em específico, trabalhando a terra sem reivindicá-la para si, conhecida e reconhecida por todos como comunal e ancestral sem a necessidade de registrá-la. Traduz-se, portanto, justamente na coletividade que Mariza Rios (2006) aponta como princípio definidor da propriedade quilombola. Já a inalienabilidade determina se o imóvel possuirá ou não valor comercial, contrapondo-se ao princípio do exclusivismo do direito de propriedade. A titulação das terras quilombolas, por objetivarem a continuidade da comunidade, afasta a possibilidade da alienação.

Este princípio objetiva evitar o uso do território como garantia de pagamento, o que o deixaria vulnerável à sua perda nos casos de inadimplência com os compromissos firmados. A possibilidade de alienação, portanto, afastaria justamente a relação intrínseca destas comunidades com a terra, que a caracteriza como território. Haesbaert (2020, p. 77) se utiliza da definição de corpo-território para tratar da relação dos povos tradicionais originários, referenciando-se em Lefebvre (1986) e Foucault (1984) para relacionar o corpo, elemento mergulhado em um campo político, com o espaço de vivência. Em síntese, a concepção de

corpo-território se deve às relações indissociáveis dos corpos e afetos das comunidades tradicionais com os seus espaços de vivência cotidiana, lutando pelos seus territórios, construídos na luta por manter a vida que se tem.

É por esta relação que não se trata do conceito de terra puramente, pois este se resume a uma relação material, que não atende às suas relações de corpo-território. Por isto, a inalienabilidade é pilar essencial na busca pela definição jurídica do território tradicional. O terceiro princípio conceituador da propriedade especial tradicional diz respeito à personalidade jurídica do titular. O Decreto nº 4.887/2003, responsável pela regulamentação do art. 68 do ADCT, define que a titulação será reconhecida mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso, contendo as cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade, sendo as comunidades representadas por associações legalmente constituídas.

Warren (2001) reforça a importância do associativismo para o aprofundamento da democracia, por este cumprir, em sua visão, requisitos fundamentais em uma sociedade democrática, tanto pela defesa de demandas de grupos mais vulneráveis como pelo seu caráter pedagógico na promoção da educação política, incentivando a representação política da sociedade. No contexto das comunidades tradicionais, Almeida (2008, p. 25) reforça que as formas de associação ultrapassam o mero modelo sindical, “incorporando fatores étnicos, elementos de consciência ecológica e critérios de gênero e autodefinição coletiva”.

Treccani (2006, p. 200), também ratifica as associações como alternativa legal mais oportuna para o gerenciamento coletivo da terra, cabendo a elas a representação, inclusive dominial, dos associados que as integram. Além disto, o modelo associativo dá à comunidade autonomia na forma e características de suas decisões, reforçando as disposições constitucionais de proteção das manifestações culturais afro-brasileiras (art. 215, CF/88) e a proteção dos bens materiais e imateriais que constituem patrimônio cultural brasileiro (art. 216, CF/88). Perceptível, portanto, que as comunidades quilombolas formam-se e organizam-se por meio de uma estrutura particular que extrapola o conceito clássico do Direito brasileiro de público e privado. Para Aníbal Quijano (1998, p. 24), este binômio privado-público das sociedades latino-americanas representa duas faces da mesma razão instrumental, ambas competindo pelo controle do capital e do poder: a burguesia e a burocracia.

As propriedades tradicionais afastam-se desta razão hegemônica. Todavia, incorporam tanto elementos considerados como públicos, mas que não são tutelados pelo Estado, como também assume elementos de caráter privado ao tratar de bens pertencentes a um grupo específico de indivíduos, mas que existem para além da lógica pura do mercado (Little, 2002, p. 259). Todas estas características que abrangem a propriedade quilombola atestam, para

Little (2002, p. 258), que os territórios sociais representam um desafio para a ideologia do Estado relativa à sua noção de soberania, contestando uma das razões para a morosidade estatal em reconhecer as comunidades quilombolas como parte de sua problemática fundiária.

### **2.3 Como se titula um quilombo? Um breve panorama das normas e procedimentos**

Tendo em vista o caminhar da formação e resistência das comunidades quilombolas na luta pela sua existência e garantia de direitos, cabe analisar as normas vigentes que regulam a titulação quilombola no Brasil atual para que se possa compreender o cenário legal de forma ampla e, a partir deste, averiguar quais fatores influenciam na demora da aplicação prática de suas disposições. Aqui, portanto, se pincela um breve retrato do art. 68 do Ato de Disposições Constitucionais Provisórias, a principal regulamentação constitucional desta regularização, da Convenção nº 169 da OIT, instrumento internacional de defesa dos direitos de grupos tradicionais, como quilombolas e indígenas, do Decreto nº 4.887/2003, que direciona o processo administrativo de titulação e também das normas maranhenses acerca da temática.

#### **2.3.1 O reconhecimento constitucional com o art. 68 do ADCT**

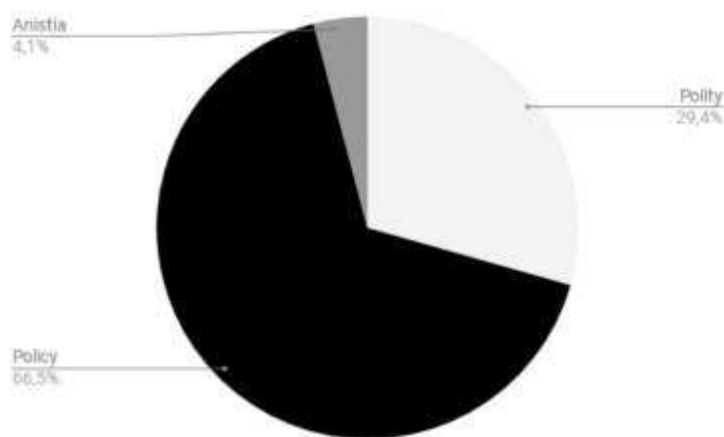
A Constituição de 1988, denominada “Constituição Cidadã”, trouxe pela primeira vez disposições acerca de direitos quilombolas, ainda que de forma tímida, e fruto de diversas manifestações e reivindicações sociais. Os seus arts. 215 e 216 tratam, de maneira abrangente e genérica, quanto aos deveres do Estado de proteção das manifestações culturais brasileiras e constituindo como patrimônio cultural os bens materiais e imateriais que referenciam a identidade, ação e memória dos diferentes grupos formadores da sociedade, incluindo os modos de criar, fazer e viver. Todavia, o cerne fundamental da proteção ao direito territorial das comunidades remanescentes quilombolas estrutura-se não no corpo principal da Carta Magna, mas no art. 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias.

O ADCT, concebido originalmente como recurso ponte entre dois ordenamentos jurídicos, – a Constituição de 1967, vigente durante a ditadura militar, e a Constituição de 1988 – torna-se uma colcha de retalhos, com dispositivos exauridos, regulamentações recentes e novos artigos. Para Couto (2018, p. 196), há, portanto, uma mutação da interpretação das funções do ADCT, partindo de transitório a provisório, servindo como instrumento utilizado pelo Executivo de forma estratégica, de modo a responder com os compromissos quanto às políticas sociais adotados pela Constituição.

O ADCT, na tentativa de alinhar passado com presente, se utiliza, na concepção de Barroso (2009, p. 198), de três espécies distintas de disposições transitórias: as propriamente ditas, que regulam a matéria temporariamente, até a incidência da regra constitucional em sua plenitude; as de efeitos instantâneos e definitivos, as quais criam ou extinguem situações jurídicas, para que a aplicação regular da nova Constituição já seja feita nestes novos moldes; e as de efeitos diferidores, que suspendem o início da eficácia de uma norma constitucional por um certo prazo. O art. 68, portanto, se encaixa na divisão de Barroso (2009, p. 198) como de efeito instantâneo e definitivo, criando e determinando a obrigatoriedade da expedição dos títulos definitivos aos remanescentes de quilombolas.

Todavia, derivam do artigo duas grandes questões iniciais: ele tanto não disciplina a forma como essa titulação será feita, como não define parâmetros temporais para o cumprimento de sua determinação pelo Estado. Neste sentido, Couto (2018, p. 202) elabora interessante gráfico de comparação entre quantos dispositivos do ADCT são *policy* e quantos são *polity*. Cabe ressaltar que *policy* refere-se aos conteúdos de política referentes a questão técnicas e materiais, enquanto as *policies* tratam da organização do sistema político, focando na estrutura institucional e no sistema jurídico.

Gráfico 1- Quantidade de dispositivos do ADCT da Constituição Federal de 1988 conforme a classificação de *policy*, *polity* e anistia



Fonte: Elaborado por Eduardo Araújo Couto (2018), a partir do Banco de Dados do DATAPOL (Laboratório de Documentação e Pesquisas em Instituições Políticas – PPGPol/ UFSCar)

A título de informação, a porcentagem nomeada como anistia foi destacada pelo autor por ser considerada uma particularidade da transição democrática. Couto (2018, p. 202) aponta que as *policys*, correspondentes a 66,5% das normas do ADCT, “estabeleceram políticas

ou indicação de esforços para novas políticas, ultrapassando o limite do transitório e correspondendo à incerteza e ao esforço de estabelecer um planejamento”. No caso do art. 68, a política estabelecida deriva justamente do processo de inclusão e reconhecimento de direitos aos territórios quilombolas. Todavia, esta transfiguração de finalidade do ADCT, tornando-o adaptável conforme o contexto governamental, abre espaço para o cenário que Couto (2018) desenha:

O ADCT encontrou seu lugar e se acomodou como instrumento governativo provisório e transitório, sobretudo no campo econômico, onde se tem o caráter provisório de medidas de arrecadação e desvinculação de gastos para uma gestão econômica centralizada e discricionária; ao mesmo tempo em que mudanças mais profundas no cenário das políticas sociais se mostram complexas por sua natureza mas sobretudo pela constitucionalização não apenas de seus parâmetros, mas com um nível acentuadamente detalhado da dinâmica governamental (Couto, 2018, p. 216).

Logo, ao considerar o artigo supracitado como *policy* de efeito instantâneo e definitivo, depreende-se, como conclusão lógica, a sua aplicação com prazo de finalização. Não é o que acontece, frente a demora no processo de titulação pelos órgãos responsáveis, como será tratado mais à frente. Almeida e Nascimento (2022, p. 10) ressaltam que, no atual ritmo das regularizações, a titulação de todas as comunidades já certificadas e capacitadas levará quase 1000 anos, ao comparar o número de processos abertos com o tempo médio de titulação.

### 2.3.2. A ratificação de direitos com a Convenção nº 169 da OIT

Débora Duprat Pereira (2007, p. 41) trabalha com a ideia de que a Constituição de 1988 representa uma clivagem ao sistema constitucional anterior, uma vez que reconhece o que ela denomina de Estado Pluriétnico. A lógica unitária e centralizada do Estado-nação teria sido, em tese, atingida pela obsolescência ao ser confrontada com a pluralidade do corpo social brasileiro. Logo, ressalta que a Carta Magna adota de forma explícita o caráter pluriétnico do Estado, a exemplo dos seus arts. 215 e 216, os quais valorizam as manifestações culturais dos grupos participantes do processo civilizatório, a exemplo dos afro-brasileiros e indígenas.

Contudo, a ruptura formal com a hegemonia da propriedade privada não é plenamente acompanhada pela ruptura material. Serejo (2022, p. 22) ressaltam que este deslocamento paradigmático provocou reações dos setores conservadores e ruralistas, levando a diversas tentativas de sustar os efeitos deste novo viés coletivo, a exemplo da investida em emplacar a tese do marco temporal, o qual sustenta, em síntese, a noção de que os indígenas e quilombolas deveriam estar ocupando suas áreas no momento da promulgação da Constituição Federal de 1988, ignorando toda a trajetória de luta e resistência destas comunidades.



É neste contexto que, em 2002, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais foi ratificada no Brasil, servindo como instrumento de defesa e proteção de direitos territoriais. O seu art. 1º delimita que ela se destina aos grupos que se entendem como indígenas ou tribais. O conceito de povos tribais, essencial para ratificar, refere-se àqueles cujas condições sociais, culturais ou econômicas os distinguem, de algum modo, dos demais setores da coletividade nacional, sejam regidos, ainda que parcialmente, pelos seus próprios costumes ou tradições. As comunidades quilombolas ligam-se diretamente a esta definição, sendo regidas, portanto, pelas diretrizes da referida Convenção.

Apesar disto, o Poder Executivo passou a reconhecer as comunidades quilombolas como sujeitos qualificados na Convenção nº 169 somente após as comunidades de Alcântara, no Maranhão, denunciarem o Estado brasileiro à OIT, pelo não cumprimento do direito à Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) frente aos acordos firmados entre o país e a Ucrânia para o uso da Base Espacial de Alcântara. Pontes Júnior (2015, p. 103) sustenta que a prova disto é a inclusão dos quilombolas apenas nos relatórios enviados à OIT a partir de 2008. A obrigação estatal de aplicação do direito à Consulta Prévia, Livre e Informada em todas as medidas legislativas e administrativas suscetíveis de afetar diretamente tais povos está disposta no art. 6º da Convenção nº 169/OIT e representa uma das grandes contribuições na proteção dos direitos indígenas e tribais.

Conforme Serejo (2022, p. 22-23):

[...] considerando que a sociedade brasileira efetivamente não rompeu com a lógica escravagista e os valores que informam o colonialismo ainda permanecem vivos em todas as instituições e estruturas do Estado, a C169, em conformidade com a Constituição Federal, também cumpre a tarefa histórica de reposicionar os povos e comunidades tradicionais, alçando-as ao lugar ativo de comando e decisão sobre suas vidas e futuro. Dessa forma, rompe-se com a lógica da tutela imposta sobre esses povos e comunidades, em que o poder sobre suas vidas e destinos sempre foi atribuição do Outro, a despeito de ter sua origem na OIT, um organismo internacional responsável pelas relações capitalistas no mundo (Serejo, 2022, p. 22-23, grifo próprio).

A Consulta Prévia, Livre e Informada, portanto, é temática predominante na Convenção, guiando todos os seus preceitos. Dá-se como instituto jurídico de participação social que vai além da mera escuta passiva destes povos: ela garante e reforça o direito à autodeterminação dos povos, sendo os procedimentos adotados definidos pela própria comunidade afetada e buscando acordo e consentimento nas medidas propostas, nos moldes do art. 6º, § 1, “a”, da Convenção. A principal característica que parece possível de ser extraída deste modelo é horizontalidade da relação: em tese, o Estado não decide, aqui, vertical e unilateralmente, mas coloca as comunidades possivelmente afetadas no centro das decisões.

Não se confunde, todavia, o direito conquistado com a aplicação prática sem ressalvas ou ausência de tentativas de desestabilizar tal mecanismo de proteção. Ainda assim, frente ao histórico de invisibilização das comunidades tradicionais, a ratificação da Convenção nº 169 no Brasil representa um marco positivo na conquista de direitos territoriais e sociais das comunidades tradicionais.

### 2.3.3 A regulamentação procedimental com o Decreto nº 4.887/2003

A entrada em vigor do art. 68 do ADCT, ainda que importante, carecia de regulamentação quanto a sua implementação. Conforme Oliveira Jr (1995, p. 224):

Durante o processo constituinte, nem uma única discussão foi registrada nos anais do Congresso sobre o futuro Art. 68 do ADCT. Incluído inicialmente em uma das propostas sobre a proteção do patrimônio cultural brasileiro, a proposição de titulação das terras dos remanescentes de Comunidades de quilombos foi deslocada para o ADCT devido à sua própria natureza transitória [...] A primeira menção que se faz ao assunto no Congresso, já posterior à Constituinte, foi em 1991, em um discurso do Deputado Alcides Modesto (PT-BA) sobre o conflito fundiário na região do Rio das Rãs (Oliveira Jr, 1995, p. 224).

A primeira iniciativa de normatização federal data de 1995, com a Portaria Incra nº 307, que determinava que os quilombolas tivessem suas áreas demarcadas e tituladas, sendo a comunidade Boa Vista, em Oriximiná – PA, a primeira a receber o título de propriedade de terra. Todavia, a competência do Incra à função ainda era frágil, consolidando-se tal fragilidade em 1999, com a competência para titulação sendo atribuída à Fundação Cultural Palmares (Souza, 2018, p. 22).

Ainda, em 2001, editou-se o Decreto nº 3.912, que restringia o entendimento do art. 68 do ADCT sob a égide da tese do marco temporal, legitimando as comunidades a partir de evidências arqueológicas e desconsiderando a autodeclaração e etnicidade recentemente conquistadas (Brandão; Souza, 2015, p. 4). A criação do Decreto nº 4.887 de 2003, desbancando o Decreto nº 3.912/01, marca, portanto, a tentativa de consolidação de uma política de regularização fundiária, atribuindo ao Incra, no âmbito federal, a tarefa de titulação quilombola, além de definir o título como coletivo e pró-indiviso.

O Incra, cabe ressaltar, é órgão tradicionalmente voltado para a implementação de projetos de assentamento de reforma agrária. A tarefa de regularização territorial quilombola, portanto, exigia da autarquia a incorporação de entendimentos específicos que respeitassem a categoria especial das comunidades quilombolas e a relação da reprodução física e cultural destes com a manutenção do seu território.

Ocorre que a falta de orientação legislativa específica atrelada à função típica do Incra levou o processo de reconhecimento, regularização e titulação a pautar-se sobretudo pelo Direito Agrário, o qual desconsiderava as particularidades de identidade étnica ressaltadas na Constituição Federal (Shiraishi Neto, 2013, p. 134).

O Decreto nº 4.887/2003 define que os processos serão abertos pelas Superintendências do Incra, por iniciativa da instituição ou a pedido dos próprios interessados. De início, a comunidade precisa apresentar Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos, a qual é obtida por meio da Fundação Cultural Palmares (FCP). A partir da abertura do processo, o RTID – Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – passa a ser construído pela equipe do Incra, tendo como principal objetivo identificar o território quilombola a partir de relatório antropológico e levantamento fundiário.

Com a sua elaboração, o Comitê de Decisão Regional do Incra aprova, ou não, o relatório. Caso seja negado, são realizadas complementações e revisões ou se conclui que a terra não é quilombola e o caso é arquivado. Se aceito, é publicado tanto no Diário Oficial da União quanto no Diário Oficial do Estado, com prazo de 90 dias para possíveis contestações. Ressalta-se que a elaboração do RTID segue as delimitações estabelecidas pela Instrução Normativa nº 57/2009 do Incra, que define em seu art. 10 a estrutura do relatório, assim como a necessidade de abordar:

[...] informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas (Brasil, 2009).

A estrutura do RTID divide-se em introdução, dados gerais – a exemplo da caracterização do município e da região com dados demográficos e fundiários –, histórico da ocupação, organização social da comunidade, ambiente e análise das práticas produtivas e conclusão. Para além do relatório em si, esta etapa também abrange o levantamento fundiário da região, planta e memorial descritivo, cadastramento das famílias se utilizando formulários específicos do Incra, levantamento e especificação detalhada acerca das áreas de sobreposição, se houverem, parecer conclusivo da área técnica e jurídica sobre a proposta da área e o acesso aos resultados do levantamento realizado.

É com base nestes parâmetros delimitados pelo art. 10 da IN nº 57/2009 que, após concluso, o Comitê de Decisão Regional do Incra definirá se o RTID está conforme todos os parâmetros necessários para ser aprovado, além da conclusão sobre se tratar de território quilombola. A este ponto, cabe destacar a sensibilidade do assunto. As comunidades quilombolas se assim autodeclaram, o que pode vir a gerar um contraponto ao se deparar com

esta possibilidade de entender uma comunidade como não sendo quilombola, arquivando o caso. Assim, por óbvio, a autarquia não possui legitimidade para decretar a identidade étnica de um grupo social (Andrade; Treccani, 2000, p. 13).

A observação aqui referenciada depreende-se muito mais das relações sociais e produtivas compostas de características específicas das comunidades tradicionais, além do histórico comumente repassado de forma oral, que pela comprovação por documentos formais e escritos. Até porque a história e direitos das comunidades quilombolas não se encontram em documentos formais, sobretudo pelo deslocamento delas às linhas abissais do Direito, mas na tradição e memória. Como bem expõe Halbwachs (2003, p. 79), ao tratar da noção de memória coletiva:

Nossa memória não se apoia na história aprendida, mas na história vivida. Por história, devemos entender não uma sucessão cronológica de eventos e datas, mas tudo o que faz com que um período se distinga dos outros do qual os livros e as narrativas em geral nos apresentam apenas um quadro muito esquemático e incompleto (Halbwachs, 2003, p. 79).

Assim, o possível arquivamento do processo pela ausência de elementos indicadores de uma comunidade tradicional reforça a necessidade da elaboração de um RTID bem circunstanciado. Ato contínuo, o relatório produzido, se aprovado, também é encaminhado para o IPHAN, Fundação Cultural Palmares, FUNAI, Secretaria de Patrimônio da União, Conselho de Defesa Nacional, IBAMA, Instituto Chico Mendes, Serviço Florestal Brasileiro e órgãos ambientais estaduais para que, em 30 dias, se manifestem caso haja alguma restrição específica que geram impactos no contestante, referentes a interesses relacionados à atuação do órgão no território identificado.

Após, passa a se analisar a situação fundiária, garantindo a inexistência de sobreposição com áreas de segurança nacional, faixas de fronteira ou terras indígenas. Na hipótese de discordância quanto ao mérito da titulação, o processo é encaminhado à Casa Civil; já na discordância sobre a validade jurídica e legalidade da titulação, o processo é remetido à Advocacia Geral da União, conforme estabelece o art. 16, § 3º da Instrução Normativa Incra nº 57/2009. Quanto à análise da situação fundiária das áreas pleiteadas, cada caso específico é encaminhado da forma necessária.

Na hipótese de a área incidir sobre unidades de conservação constituídas, áreas de faixa de fronteira, áreas de segurança nacional e terras indígenas, a Superintendência Regional do Incra deve atuar em conjunto do Instituto Chico Mendes, Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional ou a FUNAI, a depender do âmbito, para que se busque a conciliação da titulação com os interesses do Estado. Em todos os casos, a SPU e a FCP serão ouvidas. Com

a apuração e resolução das possíveis controvérsias, o Presidente do Incra publicará portaria no Diário Oficial da União e do Estado correspondente, reconhecendo e declarando os limites das terras quilombolas, no prazo de 30 dias. Na hipótese de o território incidir sobre terra de particulares, ocorre a devida desapropriação; no caso de posseiros, o Incra providencia sua retirada e consequente indenização; se incidir em ilhas, várzeas ou praias, será enviado para a SPU, que emitirá o título; por sua vez, na incidência em terras estaduais, o processo é encaminhado para o órgão competente em âmbito estadual, sendo o Iterma no caso do Maranhão, para que ele possa concluir a titulação.

Em relação à incidência sobre terra de particulares, o processo de desapropriação será judicial. Contudo, se há mais de um particular na área, serão abertos processos diferentes, com sentenças diferentes. Logo, à medida que cada caso se saneia, o Incra – ou o Iterma, nos casos em que ele é responsável pela titulação – realiza a titulação parcial do território em prol da comunidade quilombola. Com o saneamento de todas as possíveis divergências, o título é emitido em nome da associação, sendo inalienável, indisponível, impenhorável e imprescritível, nos moldes do art. 17 do Decreto nº 4.887/2003.

Aos imóveis rurais reconhecidos como áreas ocupadas por quilombolas, recai a isenção do Imposto Territorial Rural (ITR). A Lei 9.393/1996, que traz disposições sobre o ITR, teve seu art. 3º-A alterado pela Lei 13.043/2014 a fim de garantir esta isenção, inclusive com a anistia dos valores decorrentes de eventuais multas lançadas pela ausência de apresentação de ITR. Notoriamente, a isenção da cobrança do ITR perpassa a proteção dos direitos constitucionais destes grupos sociais. Antes da alteração da Lei 9.393/16 em 2014, gerava-se uma situação contraditória no processo de titulação: como o território tradicional poderia ser protegido se a própria possibilidade da dívida com o Fisco gerava diversos bloqueios de sua plena utilização?

A situação de pendências fiscais com a Fazenda Pública gerava, por exemplo, o impedimento do acesso a linhas de crédito fornecidas pelo Governo Federal ou políticas públicas de forma geral, como o programa “Minha Casa, Minha Vida”. Estes impedimentos em um processo de garantia de direitos contrariavam, inclusive, o próprio art. 216 da Constituição Federal, que considera as terras quilombolas como patrimônio cultural brasileiro a ser protegido pelo poder público. Assim, a alteração legislativa a fim de isentar as comunidades quilombolas do ITR está alinhada com a Constituição Federal e a Convenção nº 169 da OIT.

Por fim, a autarquia responsável encaminha o título para o cartório de registro de imóveis na comarca correspondente. O cartório, então, verifica a documentação e dá início ao

processo de registro, verificando a legalidade e autenticidade e formalizando o registro no Livro de Registro de Imóveis e averbando-o a fim de indicar que a propriedade está sob o domínio da comunidade quilombola correspondente.

#### 2.3.4. Particularidades das normas estaduais de titulação quilombola no Maranhão

Frente ao recorte geográfico trabalhado nesta pesquisa, imperioso observar as particularidades do processo administrativo no Maranhão, quando tratamos da titulação realizada pelo Instituto de Colonização e Terras do Estado do Maranhão. O Iterma possui competência para atuar nas terras sob responsabilidade do Governo do Maranhão ou aquelas em que o território incidir em terras estaduais e federais, nesta hipótese celebrando convênio com o Incra para titular esses territórios. Os trabalhos, em ambos os casos, são coordenados pela Comissão de Territórios Tradicionais. São três as legislações estaduais referentes à titulação quilombola. A Lei Estadual nº 9.169/2010 ratifica o art. 68 do ADCT e dispõe sobre a legitimação de terras remanescentes de quilombos, explicitando a gratuidade da expedição dos títulos e ressaltando a inexistência de limite territorial para este tipo de titulação.

O Decreto nº 32.433/2016, por conseguinte, regulamenta a lei supracitada, definindo o procedimento administrativo, o qual funciona de forma semelhante ao Decreto nº 4.887/2003, moldado ao âmbito nacional. Em conjunto, a Instrução Normativa nº 01/2020 disciplina o procedimento com base nas normas anteriores, assim como na Constituição Federal. O que se destaca nesta IN é o seu art. 7º, o qual prevê que a certidão de autodefinição da comunidade não é requisito obrigatório para abertura do processo administrativo, devendo ser apresentada até o fim do processo de titulação.

Também cabe salientar que, em âmbito estadual, o RTID apresenta-se na forma de Diagnóstico de Identificação e Reconhecimento do Território Quilombola (DIRTQ), composto por três relatórios técnicos: relatório de levantamento ocupacional, relatório de levantamento cartorial e relatório de levantamento fundiário. Por meio desta breve incursão, torna-se possível compreender o cenário histórico e procedimental que rege a regularização fundiária quilombola no Brasil e no Maranhão, formando a base necessária para compreensão dos próximos capítulos.

### **3 O RITMO DA TITULAÇÃO QUILOMBOLA**

Compreendido o histórico dos direitos quilombolas e das normas que regulamentam sua regularização fundiária, passou-se a observar de que forma a aplicação destas normas está se dando, com base nos números extraídos do IBGE, através do Censo 2022, o primeiro a de fato incluir os quilombolas em seu levantamento de dados. Também foi feito um esboço dos números de titulações e a quantidade de processos por etapa por meio dos dados fornecidos pelo Iterma e pelo Incra, principais autarquias responsáveis pela titulação quilombola no Maranhão.

#### **3.1 A regularização fundiária quilombola no Brasil e no Maranhão conforme o Censo 2022**

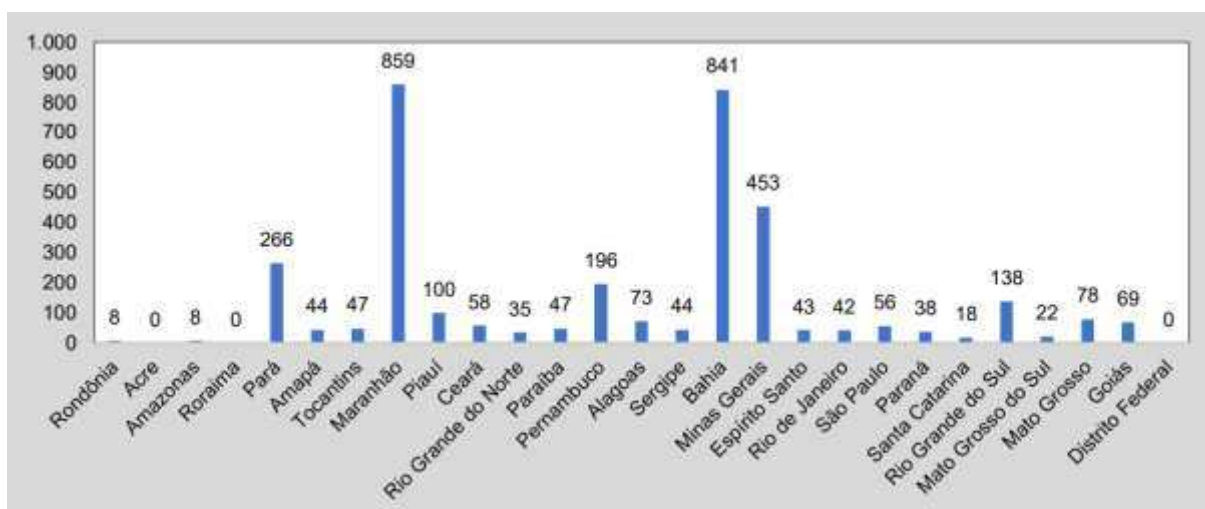
A perspectiva central quanto à invisibilidade quilombola e a morosidade no cumprimento de seus direitos se explicita, em uma de suas facetas, na demora quanto à integração destas comunidades nos números oficiais gerados com o Censo Demográfico, pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), principal instituição responsável pela produção dos números e dados que identificam as principais características da população e seu modo de vida.

Foi apenas em 2022, com a publicação de seus resultados em 2023, que as primeiras estatísticas oficiais sobre a população quilombola do país foram coletadas, analisadas e publicadas, a partir do documento nomeado “Censo Demográfico 2022 – Quilombolas: Primeiros Resultados do Universo”. Do primeiro marco oficial de produção e reconhecimento de direitos quilombolas ao Censo 2022, resta espaço temporal de 35 (trinta e cinco) anos. Foram necessárias mais de três décadas para a devida inclusão, ao menos inicial, dos quilombolas como pessoas reconhecidamente integrantes da composição brasileira enquanto grupo étnico.

As informações apresentadas foram delineadas por meio de quatro temáticas principais: população quilombola, domicílios, territórios quilombolas oficialmente delimitados e pessoas quilombolas na Amazônia Legal. Para os fins desta pesquisa, será feito recorte a partir das informações trazidas acerca dos territórios quilombolas oficialmente delimitados, o qual lida sobretudo com o *status* fundiário, informação essencial para a construção de raciocínio acerca da temática. Buscando formar panorama mais amplo acerca da quantidade de comunidades quilombolas abrangidas por etapa processual, é preciso iniciar com os dados da Fundação Cultural Palmares.

Isto porque, como já trabalhado anteriormente, cabe a esta entidade a expedição das certificações de autoatribuição quilombola, alimentando o Cadastro Geral de Remanescentes de Quilombos. Conforme as informações coletadas pelo IBGE (2023), os dados da Fundação Cultural Palmares referentes à data de 31 de julho de 2022 indicam a existência de 2.921 certidões, referentes a um total de 3.583 comunidades dispersas por 24 estados. Para além destes, o cadastro informa total de 10 comunidades aguardando visita técnica, 75 aguardando complementações documentais, 35 em análise e 8 aguardando publicação. Deste universo, o estado que conta com o maior número de certidões expedidas é o Maranhão, com o total de 859 certidões. É o que se observa no gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Comunidades quilombolas com certificação da autodefinição, segundo as unidades da Federação – 2022



Fonte: IBGE (2023)

Já quanto aos processos de regularização fundiária, o IBGE fez o levantamento de 1.802 processos abertos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, sendo 1.023 destes localizados no Nordeste, correspondente a 56,77% do total. Vale ressaltar que, conforme a relação de processos de regularização de territórios quilombolas abertos (Incra, 2023), atualizado pela última vez da data desta pesquisa em 03/10/2023, há total de 1.805 processos abertos pelo Incra quanto comunidades quilombolas, sendo, deste total, um total de 398 processos em aberto na Superintendência Regional do Estado do Maranhão.



Tabela 3 - Processos de regularização fundiária abertos no Incra por região

<b>PROCESSOS ABERTOS POR REGIÃO</b>	
<b>NORTE</b>	
SR(PA/NE)	48
SR(AM)	3
SR(RO)	7
SR(AP)	31
SR(TO)	33
SR(PA/O)	18
<b>TOTAL</b>	<b>140</b>
<b>CENTRO-OESTE</b>	
SR(GO)	24
SR(MT)	58
SR(MS)	18
SR(DF)	16
<b>TOTAL</b>	<b>116</b>
<b>SUDESTE</b>	
SR(MG)	256
SR(RJ)	33
SR(SP)	53
SR(ES)	21
<b>TOTAL</b>	<b>363</b>
<b>NORDESTE</b>	
SR(CE)	33
SR(PE)	63
UAE SR(PE)	31
SR(BA)	332
SR(MA)	398
SR(PB)	34
SR(RN)	23
SR(AL)	17
SR(SE)	32
SR(PI)	60
<b>TOTAL</b>	<b>1023</b>
<b>SUL</b>	
SR(PR)	39
SR(SC)	18
SR(RS)	106
<b>TOTAL</b>	<b>163</b>
<b>BRASIL</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>1.805</b>

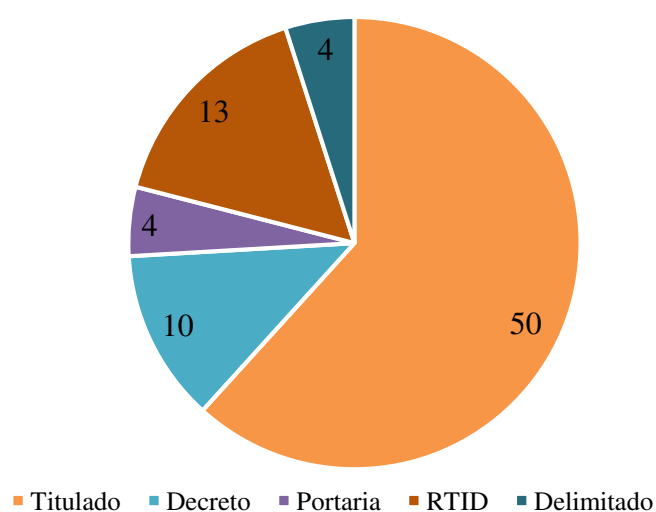
Fonte: INCRA-DFQ (2023)

O processo de titulação, todavia, é composto por diversas fases. A categorização do status fundiário pelo IBGE se dá, portanto, por meio de seis fases principais. Primeiramente, identifica-se como delimitados aqueles territórios para os quais se identificou alguma delimitação formal, seja por mapeamentos realizados por órgão do Estado, pela sociedade civil ou pela comunidade quilombola em questão. Já o estudo técnico abrange os territórios nos quais os limites foram publicados por meio de estudo elaborado por algum órgão responsável pelas terras. Em seguida, uma das fases mais importantes consiste no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), sendo também a primeira fase da titulação.

Após a elaboração e aprovação do RITD, considera-se a fase da portaria, ou seja, os territórios que já contam com portarias de reconhecimento e declaração dos limites do território. Em seguida, a fase do decreto compreende os territórios que já possuem decreto de autorização pela Presidência da República para desapropriação das áreas inseridas em seus limites. Por fim, a fase de título abrange os territórios que já foram plenamente titulados.

Destaca-se que o recorte geográfico acerca da noção de territórios oficialmente delimitados, para a avaliação do IBGE, refere-se à entidade fundiária a qual compreende uma série de usos e modalidades de ocupação espacial relacionadas à reprodução física, social, econômica e cultural dos quilombolas. Deste modo, o Censo (IBGE, 2023) traz o reconhecimento, em sua base de dados, de 494 territórios quilombolas oficialmente delimitados, sendo 81 destes no Maranhão. Assim, o status fundiário destes 81 territórios dispõe-se da seguinte forma, conforme os dados do Censo 2022:

Gráfico 3 - Territórios quilombolas no Maranhão por status fundiário



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Ao tratar de territórios conforme o conceito estatal de produção de dados, abrange-se por vezes um agrupamento de comunidades as quais, quando observadas mais atentamente, modificam a noção retratada por estes números. Têm-se como exemplo as comunidades de Alcântara, no Maranhão. Conforme a tabela elaborada pelo IBGE acerca dos territórios quilombolas segundo o status fundiário, entende-se todas as comunidades de Alcântara como uma só unidade de território pendente da elaboração de RTID.

Todavia, este número se demonstra de forma mais alarmante ao constatar que este número corresponde a 110 comunidades quilombolas, conforme oficializado pelo Incra em 2008 (Brasil, 2008). A quantificação e análise dos dados conforme a disposição pelo IBGE pode incorrer em desentendimentos quanto à real proporção da problemática, portanto.

Quanto ao Maranhão, torna-se essencial observar os dados quanto as titulações de forma mais detalhada, conforme os processos abertos nas duas principais autarquias responsáveis pela regularização fundiária quilombola no estado: o Instituto Nacional de

Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (Iterma). É o que se propõe nos tópicos a seguir.

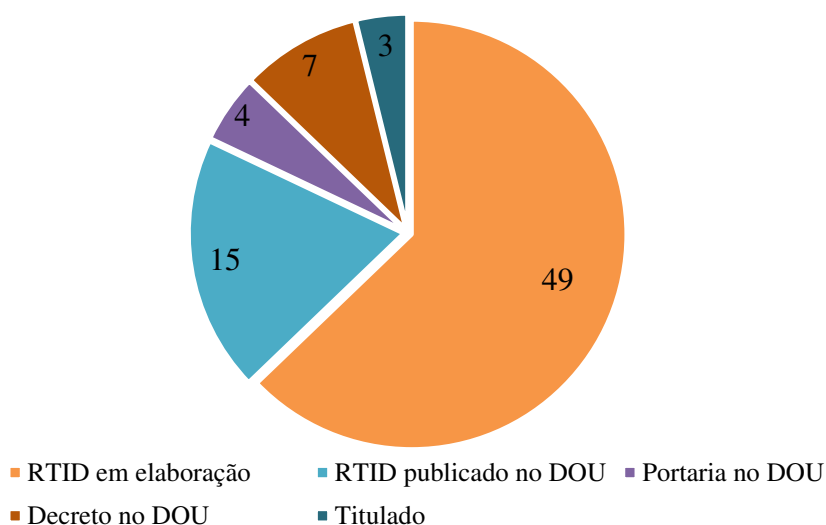
### **3.2 As titulações quilombolas pela Superintendência Regional do Incra no Maranhão**

O Decreto nº 4.887/2003 institui como atribuição do Incra, via de regra, a titulação dos territórios quilombolas, possuindo competência concorrente com os Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo a estes a atribuição em casos específicos de terras incidentes sobre suas propriedades. Seguindo o princípio constitucional da transparência e publicidade, a autarquia supracitada divulga seus resultados, via site oficial do governo, com base em três principais tabelas, nomeadas: “Relação de processos de regularização de territórios quilombolas abertos”, “Acompanhamento dos processos de regularização quilombola” e “O andamento da titulação quilombola”.

A primeira tabela apresenta os processos abertos por Superintendência, detalhando as comunidades nominalmente e identificando a qual município pertencem. Assim, com data de última atualização em 03/10/2023, o Incra registra um total de 398 processos abertos pela Superintendência do Estado do Maranhão. A segunda tabela apresentada, por sua vez, apresenta o quadro geral do andamento dos processos. Nesta, são descritos um total de 78 processos ao total no Maranhão, número menor em comparação ao registro de processos abertos.

Isto se dá por dois motivos: a análise de mais de uma comunidade destacada nos processos abertos em apenas um único processo na segunda tabela, bem como a inexistência do registro de parte das comunidades na tabela referente ao andamento geral dos processos. Quanto aos 78 processos abertos, eles podem ser divididos conforme a etapa em que estão no momento, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 4 - Situação dos processos de titulação quilombola pelo Incra/MA



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

O gráfico demonstra que 63% dos atuais processos em aberto estão ainda no momento inicial de elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação. Por meio de solicitação de acesso à informação, via Plataforma Fala.BR, disponibilizada no site institucional do Incra, foi aberto protocolo nº 21210.011930/2023-98, no qual a autarquia retornou a dúvidas pertinentes acerca dos dados coletados e do ritmo de titulação por eles (Anexo 1). Entre elas, questionou-se o tempo médio de elaboração de um RTID a partir do momento de abertura do processo. Todavia, a instituição informou não possuir tais dados, informando que tal cálculo seria possível ao observar o ano de abertura do processo e ano de publicação do RTID.

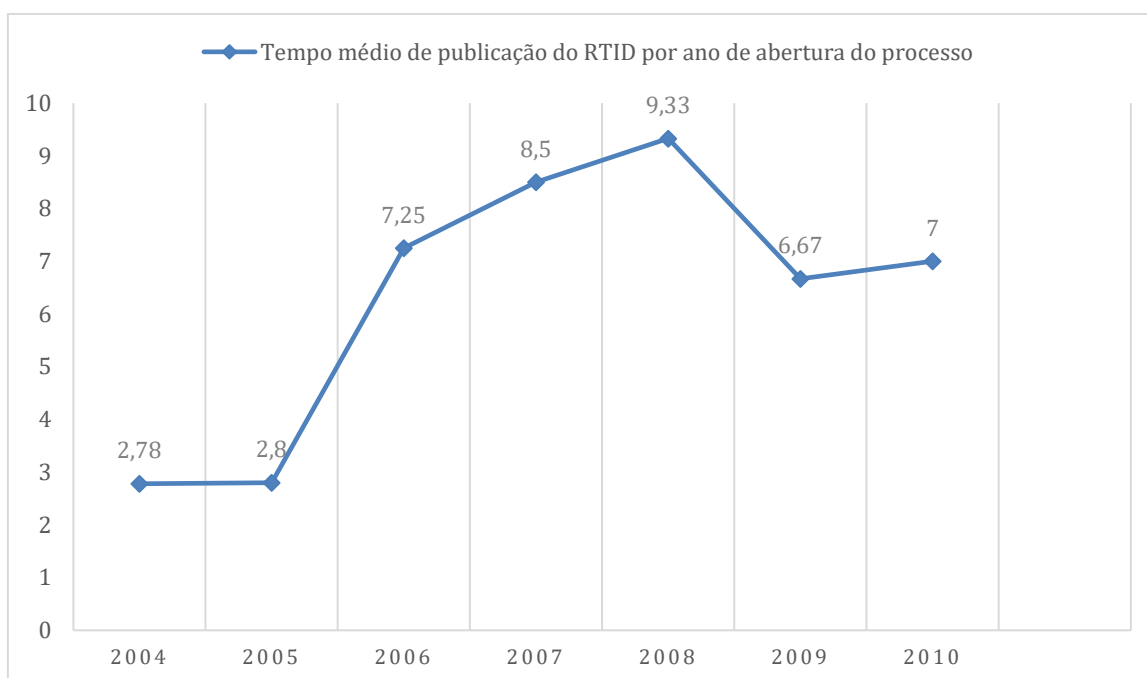
Frente a isto, tendo como referência a tabela “Acompanhamento dos processos de regularização quilombola”, disponibilizada pelo Incra, extrai-se os seguintes números, levando em consideração que o tempo médio de elaboração do RTID por ano de abertura do processo foi calculado com base nos tempos de distância entre a abertura e a publicação, somados e divididos pelo número total de processos com RTID já publicado naquele ano:

- 12 processos foram abertos em 2004, os quais tiveram seus RTIDs publicados: 5 em 2005; 1 em 2006; 2 em 2010; 1 em 2020 e 3 ainda em elaboração, estipulando-se prazo médio de 2,78 anos por processo.
- 12 processos foram abertos em 2005, os quais tiveram seus RTIDs publicados: 2 em 2005; 1 em 2006; 1 em 2008; 1 em 2015; e 7 ainda em elaboração, estipulando-se prazo médio de 2,8 anos por processo.

- 10 processos foram abertos em 2006, os quais tiveram seus RTIDs publicados: 1 em 2007; 1 em 2008; 1 em 2017; 1 em 2021; e 6 ainda em elaboração, estipulando-se prazo médio de 7,25 anos por processo.
- 12 processos foram abertos em 2007, os quais tiveram seus RTIDs publicados: 2 em 2017; 1 em 2018; 1 em 2020; e 8 ainda em elaboração, estipulando-se prazo médio de 8,5 anos por processo.
- 4 processos foram abertos em 2008, os quais tiveram seus RTIDs publicados: 1 em 2015; 1 em 2017; 1 em 2020; e 1 ainda em elaboração, estipulando-se prazo médio de 9,33 anos por processo.
- 6 processos foram abertos em 2009, os quais tiveram seus RTIDs publicados: 1 em 2012; 1 em 2017; 1 em 2018; e 3 ainda em elaboração, estipulando-se prazo médio de 6,67 anos por processo.
- 7 processos foram abertos em 2010, os quais tiveram seus RTIDs publicados: 1 em 2017; e 6 ainda em elaboração, estipulando-se prazo médio de 7 anos por processo.
- 12 processos foram abertos em 2011, estando todos ainda em elaboração.
- 1 processo foi aberto em 2012, estando ainda em elaboração.
- 1 processo foi aberto em 2013, estando ainda em elaboração.
- Em 2014, nenhum processo foi aberto.
- 1 processo em 2015, estando ainda em elaboração.
- Em 2016, nenhum processo foi aberto.
- 1 processo em 2017, estando ainda em elaboração.
- De 2018 a 2023, nenhum processo foi aberto, conforme os dados fornecidos pelo Incra.

Colocando tais dados de forma mais expositiva, percebe-se um aumento considerável do prazo na demora para a publicação dos RTIDs:

Gráfico 5 - Tempo médio de publicação do RTID por ano de abertura do processo



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Para encontrar o tempo médio total de conclusão dos relatórios, calcula-se o tempo total de conclusão por ano, através da seguinte fórmula:

*Processos concluídos por ano X tempo médio de publicação do RTID por ano de abertura do processo = Tempo total de conclusão por ano de abertura do processo*

Em seguida:

*Soma dos tempos totais de conclusão por ano/ soma do número total de processos concluídos = Tempo médio geral de conclusão dos relatórios*

Aplicando as seguintes fórmulas com base nos dados já expostos, chegamos ao tempo médio de 5,41 anos por processo, apenas para a elaboração do RTID. Isso significa, na tradução dos números, que, caso este ritmo se mantenha, ainda que não fosse aberto mais nenhum processo pela autarquia neste meio tempo, os 49 processos com RTID pendentes (Gráfico 4) demorariam uma média de 156,89 anos para que tivessem seus relatórios produzidos. Cabe frisar que este cálculo abrange apenas a demora de elaboração dos relatórios técnicos, e não o processo por completo.

A última tabela listada pelo Inca, por fim, trata das titulações realizadas tanto por este órgão quanto pelos órgãos regionais. Ao analisá-la, depara-se com um número alarmante: pelo Inca, apenas 3 titulações foram realizadas. Não somente, mas conforme a tabela (Inca, 2023), nenhuma das regularizações se deu de forma a abranger toda a área da comunidade. Foram elas: Santa Maria dos Pretos, em Itapecuru-Mirim, com apenas 11% do território

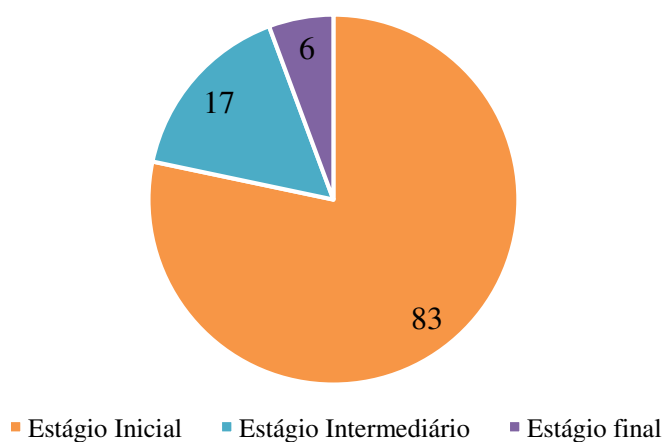
titulado; Mata de São Benedito, em Itapecuru-Mirim, com 5% do território titulado; e São Francisco Malaquias, em Vargem Grande, com 57% do território titulado. Questionado por meio da plataforma Fala.BR (Anexo 1), o Incra emitiu Nota Informativa nº 11702, justificando a emissão dos títulos parciais pelo fato de existirem outros imóveis afetando os territórios reivindicados, os quais ainda não foram desapropriados e devidamente indenizados.

### 3.3 As titulações quilombolas pelo Instituto de Colonização e Terras do Maranhão

O Iterma assume, em âmbito estadual, o dever de titular as terras sob responsabilidade do Governo do Estado do Maranhão, sendo os trabalhos coordenados pela Comissão de Territórios Tradicionais do Iterma, conforme estabelece o art. 6º da Instrução Normativa nº 01/2020. Houve um total de 71 comunidades quilombolas tituladas pelo Iterma até julho de 2023 (Iterma, 2023). Em contato com a autarquia por meio da resposta à solicitação de acesso à informação pelo portal da instituição (Anexo 2), disponibilizou-se lista (Anexo 3) de processos físicos e eletrônicos – por meio da plataforma SICARF – os quais possuem o ano de início do processo, a associação/comunidade requerente, o município correspondente e a fase processual em que se situa cada processo.

São, portanto, 90 processos físicos e 16 processos eletrônicos, categorizados em “Estágio Inicial”, “Estágio Intermediário” e “Estágio Final”.

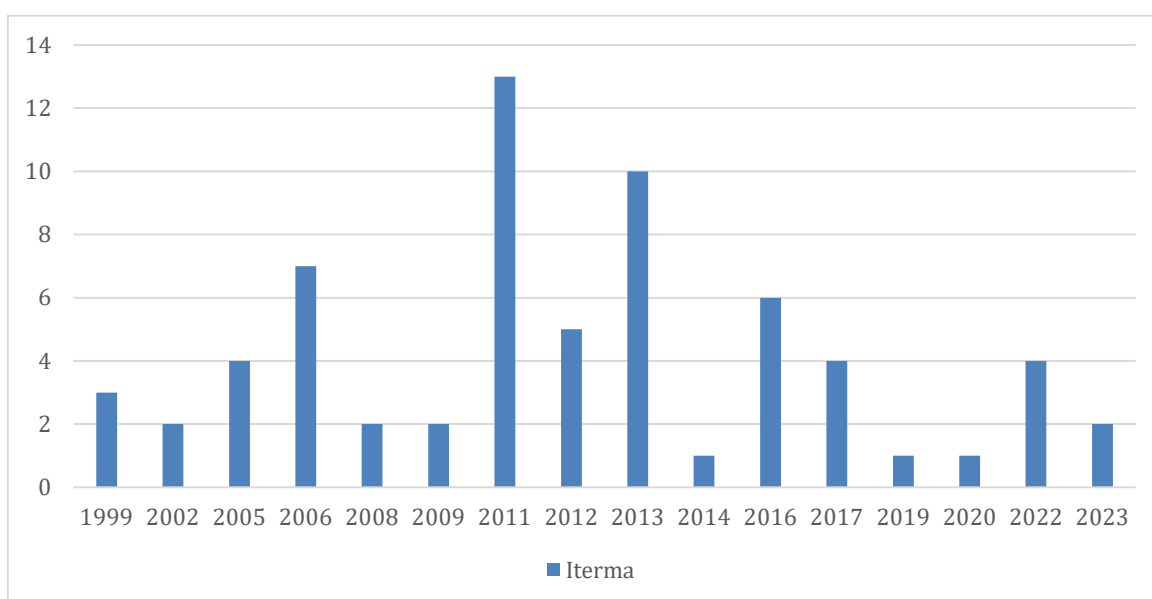
Gráfico 6 - Estágios dos processos abertos no Iterma



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

O estágio intermediário abrange tanto aqueles processos os quais contêm georreferenciamento da área como o Diagnóstico de Identificação e Reconhecimento do Território Quilombola – DIRTQ. Cabe frisar que o Iterma, em resposta à solicitação de acesso à informação (Anexo 2), informou que o prazo médio para a elaboração dos DIRTQs leva em médio 1 (um) ano. Já quanto aos processos em que houve titulação, a tabela disponibilizada via site institucional (Iterma, 2023) lista o total de 71 comunidades tituladas, com 2 delas sem data de ano da titulação.

Gráfico 7 - Titulações por ano pelo Iterma



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Têm-se, portanto, visão ampla acerca do ritmo das titulações pelas principais instituições responsáveis pelo processo no Maranhão. A coleção de tais dados reputa-se essencial para observar o padrão de ritmo deste trabalho e, acima destes números, compreender as nuances sociais, econômicas e políticas que os explicam.



## **4 ENTRAVES E A PRÁTICA: A TRADUÇÃO DOS NÚMEROS**

Neste derradeiro capítulo foi feita uma sobreposição entre os números trabalhados no tópico anterior e a sua aplicação na realidade fática, considerando as possibilidades de nuances a depender do caso concreto.

De primeira, fez-se um conciso esboço dos fatores que integram a morosidade pelo viés burocrático administrativo, ou seja, os fatores impeditivos dentro das autarquias responsáveis pela titulação, assim como nos outros órgãos e instâncias pelas quais o processo perpassa, a exemplo da Casa Civil e da própria etapa judicial, especificamente em relação às desapropriações.

O enfoque inicial, dentro desta perspectiva, teve como base o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, por consistir em etapa mais extensa, com avaliação e acompanhamento da comunidade, viagens, disponibilidade de técnicos e antropólogos e a delimitação da área em si.

Ato contínuo, o trabalho passou a traçar uma base das outras etapas que conduzem o procedimento, com enfoque no julgamento dos recursos após publicação do RTID e no momento das possíveis desapropriações, sobretudo nos casos de sobreposição de áreas em dois casos: pequenos produtores ou outras comunidades que pleiteiam a área e grandes latifúndios e as possíveis grilagens que envolvem o pleiteio do território.

No tópico final, trabalhou-se o ângulo orçamentário da problemática, ou seja, os repasses à ação de titulação quilombola e a sua relação com os governos, demonstrando um maior repasse do orçamento disponibilizado, já irrisório, às desapropriações judiciais, desviando-se da prioridade-fim, ou seja, as desapropriações.

### **4.1 Elementos integradores da morosidade estatal**

A partir deste ponto, o trabalho será voltado à análise dos possíveis elementos que compõem a demora no processo por um viés administrativo e de relação entre os quilombolas e outros possíveis atores interessados na região pleiteada.

Não se pretende, aqui, esgotar a temática, mas estabelecer parâmetro geral acerca dos diversos fatores que contribuem de forma significativa ao atraso administrativo da expedição de títulos territoriais definitivos às comunidades tradicionais quilombolas.

As fontes da problemática serão exploradas por meio de dois parâmetros (Almeida, 2011, p. 155): o primeiro trata dos procedimentos burocrático-administrativos durante a

aplicação do art. 68 do ADCT e cumprimento dos parâmetros estabelecidos pelo Decreto 4.887/2003.

Ao falar destes obstáculos, trabalha-se nesta pesquisa sobre duas principais bases: o prazo de elaboração do relatório técnico e os parâmetros em sua elaboração e o andamento do processo em etapas que independem apenas da autarquia responsável pela titulação.

Já o segundo parâmetro dispõe-se através de uma lente mais abrangente, focando na estrutura social vigente em si e com ênfase nos interesses econômicos, perpassando a ideia de monopólio da terra e racismo orçamentário.

#### 4.1.1 Nuances acerca da elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação

Os dados levantados no capítulo anterior em relação ao parâmetro geral do ritmo das titulações quilombolas no Maranhão necessitam, agora, de uma busca pela tradução do que eles representam. Ou seja, compreender quais fatos práticos são responsáveis por obstar o pleno andamento do processo administrativo. Conforme o Gráfico 4, dos 78 processos abertos no Incra no Maranhão até outubro de 2023, 49 estão na fase de elaboração do RTID, 15 publicados no DOU, 4 com portaria no DOU, 7 com decreto no DOU e apenas 3 titulados. Isso implica algumas observações interessantes, que serão aqui trabalhadas em sequência.

A primeira delas trata do volume de processos travados na elaboração de RTID. A Instrução Normativa nº 57 de 2009 do Incra, em seu art. 10, de fato traz uma extensa e minuciosa orientação na elaboração dos Relatórios Técnicos. É preciso o acompanhamento de antropólogo para produzir relatório antropológico sobre a área, caracterizando a história, a cultura, a economia e a relação ambiental da comunidade com a terra.

Por óbvio, este não é um procedimento que pode ser feito de forma apressada ou rasa. Não somente quanto à análise da trajetória histórica própria da comunidade, a equipe técnica precisa produzir cronograma de trabalho, levantamento de dados qualitativos usados, o contexto das condições de trabalho de campo e a elaboração do relatório em si. Honneth (2003) afirma ser um desafio enorme a promoção da escuta institucional aos pleitos e narrativas sociais, traduzindo-os ao âmbito administrativo de forma a reconhecer e legitimar os interlocutores como sujeitos capazes de narrar a sua história, sem sistematicamente desautorizá-los por um possível entendimento das exposições como “menos objetivas”. Até mesmo porque não há que se falar em objetividade neste contexto, ao menos não de forma pura e sem contexto. Conforme leciona Rita Segato (2006), este posicionamento de julgamento e desconfiança é uma forma de

racismo, por desqualificar a visão de mundo e os instrumentos de compreensão social do outro, traduzindo-os como ilegíveis.

Esta postura excludente retira do horizonte de quem é afetado a ideia de ser possível usufruir dos recursos legais e administrativos que o Estado deve fornecer em prol de uma reparação pública, administrativa e/ou jurídica. Em outras palavras, o Relatório Técnico precisa seguir a sua estrutura definida pela IN nº 57/2009 Incra, mas principalmente precisa revolver-se do cuidado na escuta, coleta e processamento das informações absorvidas durante o levantamento realizado na área. Contudo, faz-se indispensável analisar criticamente a Instrução Normativa aqui tratada. Ocupando o lugar da IN 49/2008, os seus moldes de elaboração de relatórios tornaram-se mais criteriosos, sobretudo com a necessidade de comprovação de “elementos objetivos” quanto a informações antropológicas e etnográficas.

Salaini e Jardim (2015, p. 202) destacam fator essencial decorrente desta mudança:

Cabe notar que o movimento quilombola interpreta as mudanças apresentadas na IN 57 como um retrocesso às demandas política deste setor da sociedade brasileira. A construção de tal IN é entendida como o resultado de pressões de proprietários de terras, órgãos militares e de setores do parlamento federal, como aquela produzida, ainda em 2004, pelo DEM (Democratas e antigo PFL) com a intenção de impetrar ação de inconstitucionalidade ao Decreto 4.887/03 (Salaini; Jardim, 2015, p. 202).

A ação citada diz respeito à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.293/2004, movida pelo atual Partido Democratas em 2004, a qual questionava a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003 e que foi rejeitada pelo Supremo Tribunal Federal. A implementação de um procedimento mais detalhado e moroso, assim, alinha-se aos interesses da chamada “bancada ruralista”.

A preocupação com a constituição de uma “área efetivamente ocupada”, assim, não perpassa apenas o mero cumprimento das normativas administrativas, mas traduz-se em uma diversidade de negociações que se apresentam no curso de um processo demarcatório, seja pelos conflitos com áreas públicas, seja pela pressão dos grandes proprietários de terra e o *lobby* contrário às políticas territoriais quilombolas, que será discutido mais à frente. Conforme Relatório de Avaliação Compartilhada produzido pela Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União (Ministério da Cidadania e Ministério da Agricultura, Pecuária).

Outro fator intrinsecamente ligado ao motivo da demora na elaboração dos relatórios refere-se à fixação dos limites físicos do território, ou seja, o encaixar de uma história dentro dos limites de um mapa. Conforme já trabalhado, a formação dos quilombos não se deu de forma linear e organizada, por vezes desenvolvendo-se com a mudança do seu local de origem por efeito dos conflitos de terra que podem vir a envolver o local. Realizou-se entrevista (Apêndice) com Rafael Moscoso, antropólogo da Superintendência Regional do Maranhão,

integrante da equipe de regularização fundiária quilombola da instituição, para tratar acerca da morosidade no processo.

Sobre a delimitação da área, o antropólogo reforça que o problema da delimitação se encontra intrinsecamente ligado à sobreposição de áreas, sobretudo quando se trata de oposição de direitos de outras comunidades ou grupos economicamente carentes. Como já tratado acima, há um palpável e recorrente conflito das comunidades quilombolas com grandes fazendeiros que se aproximam e pleiteiam a área ou parte dela. Ocorre que o conflito de direitos se torna muito mais espinhoso nos muitos casos em que as comunidades pleiteiam parte de área em que outra comunidade quilombola ocupa, ou pequenos proprietários, posseiros ou assentados.

É com estas linhas borradas de uma formação de territórios ampla e complexa demais para ser restringida aos limites do direito civil tradicional que se trabalha, buscando alinhar a utilização do espaço das comunidades, os limites por direito identificáveis e a estabilização territorial mais adequada. Sailani e Jardim (2015, p. 206) destacam, de maneira sensível, que o “excedente simbólico da vida nativa não é apreensível em um mapa”, exigindo-se do etnógrafo o alinhamento entre a perspectiva jurídico-administrativa e a visão de mundo da comunidade revertida de especificidade, tendo em conta que não há uma tradução imediata entre elas.

[...] não se trata de pensar o mapa como não representativo das aspirações territoriais quilombolas; ele é, contudo, incompleto fruto de diferentes processos de recorte que invadem o processo técnico e político de constituição do laudo/relatório. As técnicas de controle operadas no curso do diálogo entre as categorias 'de cima' e as categorias quilombolas podem fazer transparecer uma unicidade onde, de fato, há uma fragmentação relativa (Sailani; Jardim, 2015, p. 207).

Já no âmbito da estrutura física de suporte técnico, ainda há o agravante da equipe reduzida voltada especificamente para as ações em comunidades quilombolas. Na Superintendência do Incra do Maranhão, conforme visita à instituição e entrevista com o antropólogo Rafael Moscoso (Apêndice) e informações coletadas pela resposta da autarquia ao processo de acesso à informação nº 21210.011930/2023-98 pela plataforma Fala.BR (Anexo 1), há somente 7 funcionários para lidar com todas as demandas de titulação quilombola do Maranhão de responsabilidade da autarquia federal, sendo 4 antropólogos, 2 engenheiros agrônomos e 1 técnico de geoprocessamento.

A combinação de todos estes elementos torna possível entender o prazo médio de 5,41 anos para produção do RTID, conforme o Gráfico 5. Cabe ressaltar que o protagonismo quilombola nessa etapa é essencial. Ainda com estes entraves administrativos, orçamentários e

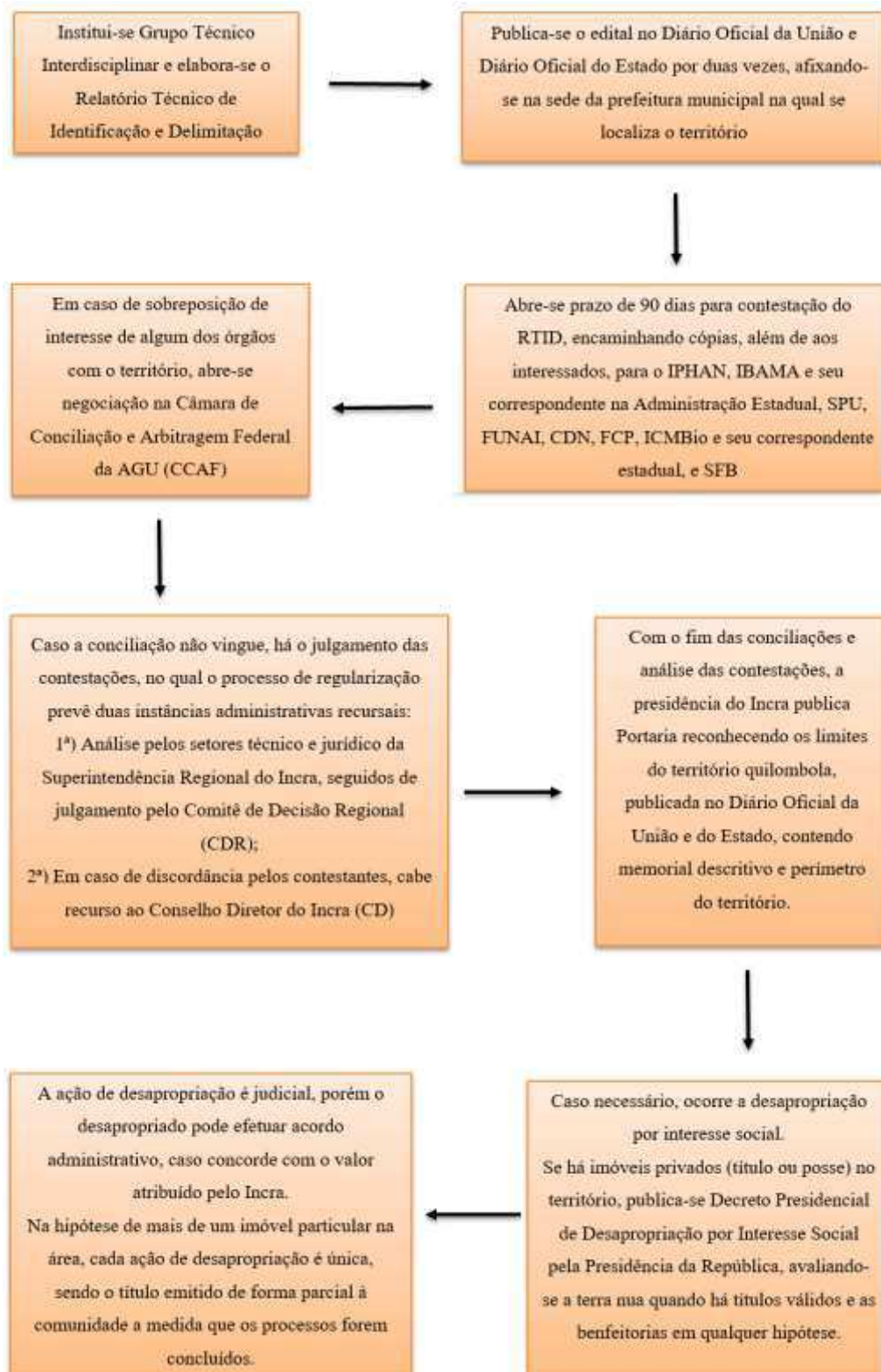
políticos, a ação das associações representativas dos quilombolas, assim como de entidades de apoio, como a Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos (CONAQ), a Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (ACONERUQ) e a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH), exercem influência na celeridade do processo, sobretudo no momento de elaboração do RTID.

Treccani (2000, p. 10) aborda esta perspectiva através do caso do quilombo Boa Vista, no Pará, o primeiro a ser titulado no Brasil, em 1995. A associação, acompanhada de entidades representativas de seus direitos como a Comissão Pró-Índio de São Paulo e a Comissão Pastoral da Terra Pará/Amapá, participou ativamente no andamento do processo, tendo sido a responsável pela “elaboração das propostas de limites das áreas tituladas e pela reunião e elaboração de subsídios históricos e antropológicos”.

#### 4.1.2 Entraves nas demais etapas do processo de titulação quilombola

Para além do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, há que se fazer um diagnóstico acerca dos demais procedimentos. No tópico 2.3.3, explicitou-se as etapas da titulação quilombola pelas autarquias responsáveis. Cabe lembrá-las, de forma esquematizada, especificamente no âmbito do Incra:

Tabela 2 – Procedimento administrativo para expedição de títulos territoriais às comunidades quilombolas



Fonte: Elaborado pela autora, com base no Decreto 4.887/2003 (2024).

Em primeiro lugar, com a publicação do RTID, há prazo de 90 dias para apresentação de recurso contra o relatório e 180 dias para que a Superintendência Regional do

Incra avalie o recurso e, após, o Comitê de Decisão Regional julgue a contestação. Nos casos em que o contestante não concorde com o julgamento do Comitê, ainda é possível interpor recurso ao Conselho Diretor do Incra, em Brasília. Ocorre que a Instrução Normativa nº 57/2009 não dispõe prazo para avaliação desta contestação, gerando abertura para uma demora mais acentuada. O Conselho Diretor possui, entre suas atribuições, outras demandas para além da questão quilombola. Composto por membros indicados pelo Presidente da República, tem a função de aprovar programas e projetos relacionados à reforma, regularização fundiária e desenvolvimento rural, além de deliberar sobre a destinação de terras públicas e aquisição de imóveis rurais.

O recebimento de demandas de todo o Brasil, alinhado à ausência de delimitação de prazo para este julgamento, contribuem para intensificar a problemática. Superada essa fase, segue-se à publicação da Portaria. Conforme destaca Rafael Moscoso (Apêndice), é preciso elaborar o que ele chama de kit-portaria, ou seja, a reunião dos documentos importantes ao processo, encaminhados à Brasília para a avaliação técnica e jurídica, para que só então o presidente do Incra publique a portaria de reconhecimento. Na hipótese de sobreposição com áreas particulares, os documentos são enviados para julgamento na Casa Civil.

Ocorre que, conforme a Lei nº 14.600/23 e o Decreto nº 11.439/23, compete à Casa Civil a coordenação e integração das ações governamentais, análise do mérito, oportunidade e compatibilidade das propostas em tramitação no Congresso Nacional com as diretrizes governamentais, avaliação e monitoramento da ação governamental e gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal, a coordenação e acompanhamento das atividades dos ministérios e formulação de projetos e políticas públicas, entre outras funções.

Logo, fica claro que o processo exigirá um prazo longo para ser julgado, frente às mais diversas demandas que compõem as atribuições da Casa Civil. Em ato contínuo, segue-se para a vistoria e avaliação e a interposição de recursos para desapropriação. A partir deste ponto, é comum que os proprietários com áreas conflitantes recorram do valor avaliado ao imóvel pelo Incra.

Na desapropriação, uma série de minúcias no caso concreto são capazes de influenciar no tempo do processo de titulação. Pretende-se aqui elaborar um breve esboço destes fatores, a fim de entender quais elementos compõem esse cenário. Em primeiro lugar, cabe tratar das ações de desapropriação no caso de fraudes ao pleiteio do território em discussão. O problema aqui identificável recai nas intensas ações de grilagem no Brasil. Motta (2001) define grilagem como um processo histórico e secular da ocupação ilegal de terras, sendo compreendida através da dinâmica de transmissão de patrimônio de grandes fazendeiros, ligada

“aos esforços dos senhores e possuidores de terra em expandir suas propriedades *ad infinitum*”. Não é, portanto, prática isolada. É em frente a esta definição que se observa a sua recorrência no caso das titulações quilombolas por meio dos contestantes que reivindicam as terras para si, no contexto de grandes proprietários, sobretudo.

Mendonça (1980) inclui, entre as práticas de grilagem, as fraudes nos títulos, processos, demarcação e registro de terras. Logo, identificando-se alguma dessas ações durante o procedimento de regularização, é cabível a postulação de inexistência ou da nulidade do ato jurídico e seu respectivo cancelamento. Na explicação de Franco (2012, p. 131):

No que toca ao procedimento, o próprio INCRA ou o órgão de terras do Estado respectivo formula pedido perante a Corregedoria-Geral da Justiça dos Estados ou ao Juízo Federal Competente, solicitando que seja declarado inexistente ou nulo o registro e cancelada a matrícula, apresentada a prova respectiva da nulidade que pode ser, por exemplo, a ausência de título hábil ao registro. Mesmo que a Corregedoria-Geral de Justiça Estadual ou o Juízo Federal Competente, de pronto, não reconheça a nulidade, podem, em caráter cautelar, determinar o bloqueio de matrículas (Franco, 2012, p. 131).

Sanar tais processos, assim como a possibilidade de realizar a indenização de desapropriação por casos em que o suposto direito foi forjado, geram um embolo processual administrativo e jurídico no processo de regularização fundiária. Todavia, estes mecanismos de fraude por meio de grandes latifundiários que buscam a utilização da terra para a exploração econômica não são os únicos expoentes na equação das desapropriações. Por vezes, o processo de titulação quilombola vem a conflitar com casos de assentados, pequenos proprietários, posseiros, comunidades indígenas ou até mesmo outras comunidades quilombolas que residem ou pleiteiam a área.

Rafael Moscoso (Apêndice) aponta que em 2023 fora criado grupo de trabalho na Superintendência Regional do Inca do Maranhão para tratar do grande volume de casos de sobreposição de territórios quilombolas e assentamentos já regularizados, uma vez que está entre as atribuições da autarquia lidar com a questão de assentamentos. A título de informação, os assentamentos são conjuntos de unidades agrícolas em imóvel rural, com parcelas ou lotes destinadas a famílias de agricultores ou trabalhadores rurais que não possuem condições financeiras de adquirir um imóvel rural. Diferentemente da titulação quilombola, os títulos de assentamento são expedidos de forma individual, ainda que tenham áreas de uso comunitária.

Portanto, o conflito geográfico entre assentamentos e áreas pleiteadas e delimitadas por RTID de territórios quilombolas geram conflitos inclusive na própria atuação do Inca, travando ainda mais o processo. Assim, o grupo de trabalho mencionado busca elaborar uma



nova Instrução Normativa específica para lidar com esses casos de sobreposição, porém ainda não há regulamentações concretas.

Neste esteio, o Incra emitiu a Instrução Normativa nº 128 de 2022, visando lidar com o levantamento da cadeia dominial dos imóveis envolvidos em processos de titulação de comunidades quilombolas, transferindo esta etapa ao início do processo, entre a publicação do RTID e da Portaria de reconhecimento. Com esta nova diretriz, o conhecimento da cadeia de domínio e a identificação da sobreposição de imóveis públicos e particulares passa a ser realizada com mais antecedência, gerando maiores condições de se aferir os custos indenizatórios do processo, otimizando a etapa de desapropriação.

Fato é que, para cada caso do embate de direitos entre dois públicos economicamente carentes e por vezes historicamente excluídos do acesso ao direito à terra, seja com assentados, indígenas ou outros quilombolas, uma ponderação de direitos e mediação de interesses são processos que exigem um olhar apurado, crítico e sensível para que não se recaia em graves erros na execução das políticas públicas.

#### **4.2. O repasse orçamentário à titulação das terras de quilombo**

As razões da estagnação quilombola devem ser analisadas, para além de uma carência administrativa, através de uma radiografia orçamentária do repasse de recursos às ações de titulação e, conseqüentemente, política. Segundo Rodrigues (2022, p. 75), “uma das formas de imobilização de direitos é o sufocamento pela inexecução administrativa”, ou seja, a indisponibilidade de recursos para atividades-meio, impossibilitando a atividade-fim. Durante o governo Michel Temer, iniciou-se o agravamento da organização administrativa quanto à política quilombola, desestruturando, inicialmente, as competências ministeriais responsáveis pela demanda.

As responsabilidades foram transferidas do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e posteriormente sendo repassadas ao Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDA) e à Casa Civil. Já com o governo Bolsonaro, ocorre o maior impacto relativo a esta desestruturação: com a Lei nº 13.844/2019, o MDA é extinto e a competência das titulações é repassada ao Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA), “entregando a responsabilidade das titulações das terras quilombolas àqueles que historicamente as combatem” (Rodrigues, 2022, p. 74).

Isto porque, à época, os principais cargos da pasta estavam sob comando de nomes vinculados ao agronegócio e opositores das políticas quilombolas: Tereza Cristina (PSL) como

ministra, e o ex-presidente da União Democrática Ruralista (UDR), Nabhan Garcia, como secretário responsável pela titulação. A delegação ministerial durante o período se manteve, mas sempre com responsabilidade direcionada ao Incra. Contudo, as sucessivas mudanças reforçam o desvio de atenção à questão, diminuindo a força no debate acerca da titulação propriamente. Rodrigo Ranthum (2020) elaborou tabela de evolução orçamentária do Incra, constatando que, em dez anos – 2009 a 2019 – o orçamento do Incra reduziu em 90% e somente 7, 2% dos processos abertos foram concluídos.

Tabela 3 - Evolução Orçamentária do Incra (2009-2020)

ANO	PROJETO INICIAL DA LOA - FIXACAO DESPESA	DOTACAO INICIAL	DOTACAO ATUALIZADA	DESPESAS PAGAS
2009	9.282.349.658,00	4.601.750.047,00	4.507.165.795,00	1.855.612.045,14
2010	8.585.668.734,00	4.084.461.303,00	4.358.586.721,00	1.279.334.737,21
2011	7.855.055.160,00	3.926.684.804,00	4.261.691.091,00	1.447.484.501,22
2012	8.054.132.788,00	4.164.993.150,00	4.645.743.391,00	1.065.062.665,57
2013	8.230.059.298,00	4.187.409.432,00	4.119.902.078,00	1.869.139.949,47
2014	8.222.090.300,00	4.171.402.126,00	4.170.173.455,00	1.990.632.252,78
2015	4.755.422.934,00	4.785.402.026,00	4.760.611.116,00	2.406.566.234,08
2016	3.950.259.892,00	3.759.759.182,00	3.612.367.590,00	2.132.614.955,95
2017	3.156.380.880,00	3.329.745.170,00	3.384.399.332,00	2.099.018.366,52
2018	3.101.108.823,00	3.373.261.282,00	3.364.504.198,00	2.384.551.470,23
2019	4.119.500.261,00	4.211.472.648,00	4.314.639.893,00	3.411.292.316,22
2020*	3.765.808.740,00	3.815.146.284,00	3.816.199.876,00	2.565.372.986,10

\* Dados atualizados até 30/09/2020

Fonte: Elaborada por Rodrigo Ranthum (2020).

O enfraquecimento da problemática, assim, perpassa não somente a estruturação física de alocação da demanda, mas o próprio repasse financeiro, ponto crucial para a efetivação das políticas públicas quilombolas. Ranthum (2020) reforça ainda que o desprestígio dos governos em relação ao Incra, sendo perceptível ao expor graficamente os números da distribuição orçamentária da autarquia, ficando claro que o destino fiscal passou a priorizar o pagamento de sentenças judiciais diversas, negligenciando as atividades finalísticas. Vejamos:

Gráfico 8 – Distribuição Orçamentária do Incra



Fonte: Elaborado por Rodrigo Ranthum (2020).

Gráfico 9 – Execução Orçamentária



Fonte: Elaborado por Rodrigo Ranthum (2020).

A partir do governo Bolsonaro, conforme se constata nos quadros acima, há alteração impactante na ordem de destino dos recursos do Incra, com ênfase no pagamento das indenizações por desapropriações de terra. Nítido, portanto, uma ênfase nos interesses

ruralistas, uma vez que o orçamento está se voltando não para o seu objetivo-fim, mas em benefício dos proprietários rurais, apenas. Nas palavras de Rodrigues (2022, p. 78):

O INCRA chegou aos seus 50 anos, em 2020, em seu pior momento, com apenas 66% do orçamento em relação a 20 anos atrás, com um terço dos servidores e com ações restritivas em relação a mobilidade, assistência e atingimento de seus objetivos, o qual resta materializado no abandono da meta da democratização do acesso às terras pela reforma agrária e pela titulação das terras quilombolas (Rodrigues, 2022, p. 78).

Barbieri (2022, p. 78) noticia que o Incra inclusive chegou a ficar sem orçamento em maio de 2022 e anunciou a paralisação de suas atividades. Traduz-se, assim, não apenas em uma paralisação de uma instituição, mas uma paralisação da reforma agrária e consequente entrave nos direitos quilombolas.

Por uma visão mais estrutural deste baixo repasse, analisa-se a aliança entre a construção histórica orçamentária no Brasil e o sistema econômico vigente. Conforme Comparato (2011):

O poder econômico capitalista está intimamente ligado à capacidade de permanente acumulação e centralização do capital. Marx procurou distinguir tecnicamente esses conceitos. O processo de acumulação do capital, salientou ele, diz respeito ao aumento de seu valor econômico ou contábil. A centralização, diferentemente, é "a concentração dos capitais já formados, a supressão de sua autonomia individual". Nós diríamos hoje, com maior precisão, que a centralização do capital é um processo ligado ao poder de controle e não à propriedade pura e simples do capital (Comparato, 2011).

É crucial lembrar que um dos princípios fundamentais do capitalismo é a concentração do capital, que se manifesta no controle de poder. Isso ocorre porque, uma vez que o capitalismo necessita de poder e do constante acúmulo de capital para prosperar, as empresas capitalistas e o próprio sistema são obrigados a buscar uma constante expansão geográfica. No Brasil, de maneira específica, é possível identificar a expansão do capitalismo através do modelo agroindustrial, que foi pioneiro ao utilizar as sesmarias como base institucional. Nesse contexto, as capitâneas hereditárias eram divididas em faixas de dez léguas, cabendo ao donatário distribuir o restante do território sob seu controle na forma de sesmarias. Embora esse modelo não tenha funcionado de forma eficaz na prática, ele serviu de estrutura para o desenvolvimento da agroindústria açucareira, no qual os latifundiários exerciam o controle concentrado utilizando a lógica das sesmarias.

Portanto, esse domínio, a fim de ser preservado – conseguindo a validação do poder – não deve contentar-se com a simples obediência à autoridade. É indispensável construir uma conexão de confiança para que o poder seja aceito. Além de controlar o Estado – como ocorreu principalmente após a Revolução Burguesa e se espalhou globalmente ao longo do tempo – e a esfera política, é necessário também dominar as formas de comunicação. O capitalismo, de forma clara, deixa de ser um modelo econômico para se tornar um modelo de vida global. Para

manter o seu poder, utiliza-se de seus meios de comunicação para propagar a liberdade, ocultando o seu efetivo poder. A redução do poder estatal é fundamentada como uma forma de supressão da liberdade privada. Como bem destaca Comparato (2011):

Na verdade, a única liberdade que o capitalismo procura preservar é a empresarial. Caso essa seja mantida, todas as demais podem e mesmo devem, conforme as circunstâncias, ser suprimidas. Foi o que se cansou de ver na América Latina, com a multiplicação de regimes autoritários, estreitamente associados ao empresariado capitalista (Comparato, 2011).

É este o raciocínio a ser considerado: ao ocultar o poder e distorcer a realidade, a ideia de liberdade é oferecida a qualquer custo. A ideia de liberdade, no entanto, é aplicada de forma exclusiva aos grupos que detêm o poder político no Brasil: para os grandes grupos de latifundiários, a supressão estatal significa uma diminuição da regulamentação em relação às suas atividades, o que significa a possibilidade de expansão – e, conseqüentemente, a manutenção da base produtiva de acumulação – sem a necessidade de se preocupar com questões sociais que possam atrapalhá-los, como os grupos de origem indígena e quilombola.

No ano de 2024, com o governo vigente, houve um aumento da atenção às políticas quilombolas. Em âmbito nacional, a Ação de Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas no Projeto de Lei Orçamentária (Brasília, 2023) prevê o repasse de R\$ 472.814.861,00. Em contraposição, o orçamento dotado em 2023 (Brasília, 2022) foi de R\$ 405.000,00. Isto significa um aumento de aproximadamente 1.166 vezes de um exercício financeiro para o outro.

Como bem pontua Schramm (2019), apenas para o pagamento de indenizações em 17 processos de desapropriação são necessários pelo menos 27 milhões de reais, em contraposição ao valor total destinado a todos os processos em 2019, de 3 milhões. Simplesmente não há viabilidade, nessas condições, de cumprir com os objetivos da titulação. Nitidamente, a morosidade da política quilombola não recai apenas no âmbito financeiro. Contudo, ao analisar o comparativo de valores repassados anualmente em contraposição ao governo vigente, percebe-se como a visão governamental impacta diretamente em melhores condições para o andamento das ações de titulação ou não.

## 5 CONCLUSÃO

O art. 68 do Ato de Disposições Constitucionais Provisórias, advindo da Constituição Federal de 1988, estabelece como obrigação estatal o reconhecimento da propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades de quilombo que estejam em suas terras, devendo o título territorial ser emitido em favor deles.

O processo de titulação dos territórios quilombolas reputa-se imprescindível para o início da garantia de direitos às comunidades remanescentes de quilombo existentes no Brasil e no Maranhão, não como etapa principal e definitiva para resolução de conflitos, mas como uma primeira garantia: a expedição de título que comprove, dentro das bases legais, que o território pertence à comunidade e que dela não pode ser tirada.

A regularização em si não resolverá todos os problemas dos quilombolas. Contudo, é etapa essencial para que haja ao menos alguma segurança na garantia da territorialidade, elemento essencial inclusive no próprio entendimento da comunidade quilombola, ou seja, da sua relação específica com o território que ocupam e utilizam para produção, moradia, subsistência e manutenção da sua cultura e costumes.

Neste trabalho, portanto, traçou-se, em primeiro lugar, um contexto histórico acerca dos quilombos no Brasil e o acesso – e impedimento – às terras conforme os ordenamentos jurídicos de diversas épocas no país, desenvolvendo-se uma perspectiva tanto das comunidades quilombolas pela sua origem, na África subsaariana e a adaptação do seu formato para o contexto brasileiro, como pelo entendimento do sistema legal hegemônico acerca dos quilombos e o reiterado posicionamento destes como ilegais ou invisíveis.

Em ato contínuo, elaborou-se um pouco mais do quilombo como direito real originário, ao tratar das comunidades quilombolas como envoltas de três características principais quanto aos seus territórios: o princípio do coletivo, a inalienabilidade e a personalidade jurídica do titular, neste caso das associações (Rios, 2006).

Também se faz uma análise das normas jurídicas que garantem e regulamentam o processo de regularização fundiária quilombola, com enfoque no art. 68 do ADCT, no Decreto 4.887/2003, na Convenção nº 169 da OIT e nas normas específicas aplicáveis no Maranhão.

A dinâmica envolveu-se também na noção dos números e dados acerca da titulação quilombola no Brasil e no Maranhão, sobretudo em relação à quantidade de processos em andamento e titulados pela Superintendência Regional do Incra do Maranhão e pelo Iterma. Também se fez uma análise por etapa do processo, ou seja, quantos procedimentos estão em cada fase: elaboração do RTID, publicação da portaria, decreto e a titulação em si.

Como ponto chave, buscou-se entender o que estes dados significavam: ou seja, quais são os motivos da demora em cada fase, assim como as influências externas intrínsecas à demora no processo.

Cabe aqui sintetizar os principais pontos: uma das problemáticas iniciais reside na ausência de prazos administrativos em etapas básicas da titulação, mesclada à ausência de grupos de trabalho específicos para a matéria, gerando uma maior morosidade na resolução de suas etapas.

É o exemplo, como visto anteriormente, dos recursos à Casa Civil, os quais não possuem prazo definido para julgamento e, paralelamente, estão em meio às demais demandas para além da titulação quilombola, dificultando o andamento.

Concomitantemente, na elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), etapa extensa do processo, concluiu-se envolta de estagnações significativas, pautadas no tamanho reduzido da equipe em contraponto ao volume de trabalho.

Importante entrave identificado também recai nos critérios estabelecidos pela Instrução Normativa nº 57/2009 do Incra para elaboração do RTID, a qual atribui uma ideia de área efetivamente ocupada em seus critérios de delimitação dos territórios que podem vir a incorrer em distorção no real sentido de uso e direito ao território das comunidades.

Ainda na elaboração o RTID, a fixação dos limites territoriais em contraponto à utilização de grandes ou pequenos fazendeiros, empresas, assentados ou até mesmo outras comunidades tradicionais também são fatores de maior demora no processo.

Além disso, analisou-se as possíveis fraudes no procedimento, com a chamada grilagem, fenômeno reiterado no contexto agrário brasileiro e que fomenta o embolo processual da regularização fundiária quilombola, com a possibilidade de falsificação de títulos e documentos de terras.

Os recursos orçamentários também são outro fator de impacto. As políticas quilombolas são encontrados nos chamados atos de política social ou “pacotes de cidadania” (Almeida, 2011). Assim, a base financeira se volta ao fomento de políticas de sobrevivência física destas comunidades, como saúde e bolsa de alimentos, como se as comunidades quilombolas pudessem ser reduzidas apenas ao fator econômico, desconsiderando a necessidade de políticas que priorizem e resguardem suas relações tradicionais com seus territórios para preservação de sua estrutura social.

Quando se volta à já baixa distribuição de recursos ao processo de titulação em si, foi possível identificar um desvio deste repasse a uma finalidade secundária do processo: o

pagamento das desapropriações judiciais decorrentes das titulações, relegando a garantia do território quilombola a uma atenção menor do que a devida.

O que se conclui, portanto, é um conjunto de fatores orquestrados de diversos âmbitos, selados por meio de uma falta de gerência e interesse político no manejo da situação que criam situações de total obstrução no andamento da matéria, distanciando-se do cumprimento do art. 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988.



## REFERÊNCIAS

ALENCAR, F.; RAMALHO, L.; RIBEIRO, M. **História da Sociedade Brasileira**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1996.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Quilombos e Novas Etnias**. Manaus: UEA Edições, 2011.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2ª ed. Manaus: Pgsca-UFAM, 2008.

ALMEIDA, Márcia; NASCIMENTO, Elaine. **Ocupação, produção e resistência: terras quilombolas e o lento caminho das titulações**. Interações, Campo Grande, v.23, n.4, p. 945-958, out-dez, 2022.

AMORIM, Liliane; TÁRREGA, Maria Cristina. **O Acesso à Terra: A Lei de Terras “1850” como obstáculo ao direito territorial quilombola**. Revista da Unidade Acadêmica Especial de História e Ciências Sociais, Universidade Federal de Goiás, v. 16, n. 1, p. 10-23, 2019.

ANDRADE, Lúcia; TRECCANI, Girolamo. **Terras de Quilombo**. Direito Agrário Brasileiro. Org. Raimundo Laranjeira. São Paulo: LTr, 2000.

BARBIERI, Luiz Felipe. **Após frear atividades, presidente do Inca cobra mais orçamento para o órgão em audiência pública**. In: G1, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/05/24/apos-frear-atividades-presidente-do-incra-cobra-mais-orcamento-para-o-orgao-em-audiencia.ghtml>. Acesso em: 05 fev. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 9.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BECKER, Bertha. **Novas territorialidades na Amazônia: desafios as políticas públicas**. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-81222010000100003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-81222010000100003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt) (2010). Acesso em 07 jan. 2024.

BRANDÃO, André; SOUZA, Sidimara. **Política de titulação de terras quilombolas**. In: VIII JORNADA INTERNACIONAL - POLÍTICAS PÚBLICAS, 2015, Maranhão. Anais eletrônicos [...]. Maranhão: UFMA, 2015. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo12/politica-de-titulacao-de-terras-quilombolas.pdf>. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)]. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.439, de 17 de março de 2023. **Regulamenta a Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida**.

Disponível em: [BRASIL. Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001. \*\*Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas.\*\* Disponível em: \[BRASIL. Decreto nº 4.887/2003, de 20 de novembro de 2003. \\*\\*Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.\\*\\* Disponível em: \\[BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. \\\*\\\*Edital de 02/08/2008, que reconhece área de 78.105 hectares como “terras que pertencem à Comunidade Remanescente de Quilombo de Alcântara”\\\*\\\* \\\(cf. ps. 110 a 112\\\). Disponível em: \\\[BRASIL. Lei 13.844, de 18 de junho de 2019. \\\\*\\\\*Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017.\\\\*\\\\* Disponível em: \\\\[BRASIL. Lei de 16 de dezembro de 1830. \\\\\*\\\\\*Manda executar o Código Criminal.\\\\\*\\\\\* Rio de Janeiro, RJ: Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça, 1830. Disponível em: \\\\\[BRASIL. Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014. \\\\\\*\\\\\\*Dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa, sobre a responsabilidade tributária na integralização de cotas de fundos ou clubes de investimento por meio da entrega de ativos financeiros, sobre a tributação das operações de empréstimos de ativos financeiros e sobre a isenção de imposto sobre a renda na alienação de ações de empresas pequenas e médias.\\\\\\*\\\\\\* Disponível em: \\\\\\[BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. \\\\\\\*\\\\\\\*Dispõe sobre as terras devolutas do Império.\\\\\\\*\\\\\\\* Rio de Janeiro, RJ: Secretaria de Estado dos Negócios do Império, 1850. Disponível em:\\\\\\]\\\\\\(https://www.planalto.gov.br/ccivil\\\\\\_03/\\\\\\_ato2011-2014/2014/lei/l13043.htm. Acesso em: 16 jan. 2024.</a></p></div><div data-bbox=\\\\\\)\\\\\]\\\\\(https://www.planalto.gov.br/ccivil\\\\\_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm. Acesso em: 18 set. 2023.</a></p></div><div data-bbox=\\\\\)\\\\]\\\\(https://www.planalto.gov.br/ccivil\\\\_03/\\\\_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm. Acesso em: 02 fev. 2024.</a></p></div><div data-bbox=\\\\)\\\]\\\(http://goo.gl/G4lmQI. Acesso em: 29 out. 2023.</a></p></div><div data-bbox=\\\)\\]\\(https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em 20 set. 2023.</a></p></div><div data-bbox=\\)\]\(https://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/decreto/2001/d3912.htm#:~:text=DECRETO%20N%C 2%BA%203.912%2C%20DE%2010%20DE%20SETEMBRO%20DE%202001.&text=Regul amenta%20as%20disposi%C3%A7%C3%B5es%20relativas%20ao,das%20terras%20por%20 eles%20ocupadas. Acesso em: 22 out. 2023.</a></p></div><div data-bbox=\)](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2023/decreto-11439-17-marco-2023-793885-norma-pe.html#:~:text=EMENTA%3A%20Regulamenta%20a%20Medida%20Provis%C3%B3ria,Pr ograma%20Minha%20Casa%2C%20Minha%20Vida. Acesso em: 05 fev. 2024.</a></p></div><div data-bbox=)

BRASIL. Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9393.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9393.htm). Acesso em: 13 jan. 2024.

BRASL. Lei 14.600, de 19 de junho de 2023. **Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 14.204, de 16 de setembro de 2021, 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 13.334, de 13 de setembro de 2016, 12.897, de 18 de dezembro de 2013, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 9.069, de 29 de junho de 1995, e 10.668, de 14 de maio de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.844, de 18 de junho de 2019, 13.901, de 11 de novembro de 2019, 14.261, de 16 de dezembro de 2021, e as Leis nºs 8.028, de 12 de abril de 1990, e 14.074, de 14 de outubro de 2020.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm). Acesso em: 04 fev. 2024.

BUAINAIN, Antônio Márcio (coord.) et al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil.** Campinas: Editora Unicamp, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. **Capitalismo: Civilização e Poder.** Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo, 25 (72), 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/6rdn6gfNjWGcwjBVcFszSWh/?lang=pt>. Acesso em: 04 fev. 2024.

COSTA, Yuri. **Justiça Infame: escravidão, política e poder no Brasil Imperial.** 1ª ed. São Paulo: Alameda, 2019.

COUTO, Eduardo Araújo. **De transitório a provisório: A perenidade estratégica do ato das disposições constitucionais transitórias.** Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR, v.6, n.2, p. 193-219, 2018.

DUPRAT, Deborah. **Pareceres Jurídicos – Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais.** Manaus: UEA, 2007.

FOUCAULT, Michael. **História da Sexualidade II, O Uso dos Prazeres.** Rio de Janeiro: Graal, 1984.

Franco, Rangel Donizete. **A desapropriação e a regularização dos territórios quilombolas** [manuscrito]. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito, 2012. Disponível em: <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/14/o/Disserta%C3%A7%C3%A3oRangelDonizeteFranc o.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2024.

GOMES, Flávio dos Santos. **Sonhando com a terra, construindo a cidadania.** In. PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Orgs.). *História da Cidadania.* São Paulo: Editora Contexto, 2008.

GORENDER, Jacob. **A escravidão reabilitada.** São Paulo: Ática, 1990.

HAESBAERT, Rogério. **Do corpo-território ao território-corpo (da terra): contribuições decoloniais**. GEOgraphia, v.22, n. 48, p. 75-90, jan-jun, 2020.

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. Centauro Editora: São Paulo, 2003.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022: Quilombolas: Primeiros resultados do universo**. IBGE: Rio de Janeiro. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102016>. Acesso em: 02 out. 2023.

INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E TERRAS. **Instrução Normativa nº 01 de 2020**. Disponível em: <https://iterma.ma.gov.br/uploads/iterma/docs/Instru%C3%A7%C3%A3o-Normativa-01-2020.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2024.

INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E TERRAS. **Lista de quilombos titulados – Atualização Julho 2023**. Disponível em: <https://iterma.ma.gov.br/programas-ou-campanhas/quilombos-titulados>. Acesso em: 11 out. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Acompanhamento dos processos de regularização quilombola**. Disponível em: [https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/Acompanhamentodosprocessosderegularizaquilombola\\_07.02.2024.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/Acompanhamentodosprocessosderegularizaquilombola_07.02.2024.pdf). Acesso em: 28 set. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Instrução Normativa nº 57 de 2009**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/arquivos-antiores/instrucoes-normativas/instrucoes-normativas-arquivos-pdf/in-57-2009-incra-quilombolas.pdf/view>. Acesso em: 03 out. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Instrução Normativa nº 128, de 30 de agosto de 2022. Define critérios e procedimentos administrativos e técnicos para a edição da Portaria de Reconhecimento e de decreto declaratório de interesse social, avaliação de imóveis incidentes em terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, e celebração de acordos administrativos ou judiciais**. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/instrucao-normativa>. Acesso em: 22 jan. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Portaria nº 307, de 22 de novembro de 1995**. Disponível em: <https://cpisp.org.br/portaria-incra-n-o-307-de-22-de-novembro-de-1995/>. Acesso em: 03 jan. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Processos abertos por Superintendência**. Disponível em: [https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/Relaodeprocessosderegularizaodeterritoriosquilombolasabertos\\_31.12.2023.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/Relaodeprocessosderegularizaodeterritoriosquilombolasabertos_31.12.2023.pdf). Acesso em: 28 set. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Títulos expedidos às comunidades quilombolas.** Disponível em: [https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/Vejaoandamentodatitulaoquilombola\\_31.12.2023.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/Vejaoandamentodatitulaoquilombola_31.12.2023.pdf). Acesso em: 28 set. 2023.

JOSÉ DA SILVA, Vandeir; SHIRLEY DA SILVA, Giselda. **Quilombos brasileiros: alguns aspectos da trajetória do negro no Brasil.** Revista Mosaico, v. 7, n. 2, p. 191-200, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace.** Paris: Anthropos, 1986.

LITTLE, Paul Elliott. **Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma Antropologia da Territorialidade.** Brasília: UnB, 2002.

MARANHÃO. Decreto nº 32.433, de 23 de novembro de 2016. **Regulamenta a Lei Estadual nº 9.169, de 16 de abril de 2010, que dispõe sobre a legitimação de terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, e dá outras providências.** Disponível em: <https://igualdaderacial.ma.gov.br/legislacao/#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2032.433%2C%20DE%2023,quilombos%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 14 dez. 2023.

MARANHÃO. Lei nº 9.169, de 16 de abril de 2010. **Dispõe sobre a legitimação de terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos e dá outras providências.** Disponível em: <https://cpisp.org.br/lei-n-o-9-169-de-16-de-abril-de-2010/>. Acesso em 15 dez. 2023.

MENDONÇA, Otávio. **Palestra proferida no I Ciclo de Estudos de Direito Imobiliário, promovido pelos Conselhos Federal e Regional de Corretores de Imóveis, Belém, Pará, 10 de maio de 1980.** In: Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica (2001). Disponível em: [http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Rel\\_Fin\\_CPI\\_TerrasAmazonia\\_pdf.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Rel_Fin_CPI_TerrasAmazonia_pdf.pdf). Acesso em: 30 jan. 2024.

MOTTA, Márcia. **A grilagem como legado.** Disponível em: [http://www.historia.uff.br/artigos/motta\\_grilagem.pdf](http://www.historia.uff.br/artigos/motta_grilagem.pdf). Acesso em: 12 fev. 2024.

MOTTA, Márcia. **Direito à terra no Brasil: a gestação do conflito: 1795-1824.** 2ª ed. São Paulo: Alameda, 2012.

NUNES, Diego; SANTOS, Vanilda Honória dos. **Por uma história do conceito jurídico de quilombo no Brasil entre os séculos XVIII e XX.** Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 66, n. 1, p. 117-148, jan./abr. 2021. ISSN 2236-7284. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/72690>. Acesso em: 08 de janeiro de 2024.

OLIVEIRA Jr., Adolfo Neves. Reflexão Antropológica e Prática Pericial. In: CARVALHO, José Jorge de (Org.). **O Quilombo Rio das Rãs: histórias, tradições e lutas.** Salvador, EDUFBA, p. 224-225, 1995.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, ratificada em 25 de julho de 2003 no Brasil.** Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#anexo72](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#anexo72). Acesso em: 15 out. 2023.

PEREIRA, Paulo Fernandes Soares. **Os quilombos e a nação: inclusão constitucional, políticas públicas e antirracismo patrimonial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

PONTES JÚNIOR, Felício. **Audiência pública, oitiva constitucional e consulta prévia: limites e aproximações**. In: DUPRAT, Deborah (Org.). Convenção nº 169 da OIT e os Estados Nacionais. Brasília: ESMUP, 2015.

QUIJANO, Aníbal. **Modernidad, identidad y utopía en América Latina**. Lima: Ediciones Sociedad y Política, 1988.

RANTHUM, Rodrigo. **Análise: orçamento do Incra nos últimos anos sofre com falta de planejamento e foco**. Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários (Sindpfa). De 24 de novembro de 2020. Disponível em: <https://sindpfa.org.br/noticia/analise-orcamento-do-incra-nos-ultimosanos-sofre-com-falta-de-planejamento-e-foco/>. Acesso em: 11 fev, 2024.

REVISTA TRIMESTRAL DO INSTITUTO HISTORICO GEOGRAPHICO E ETHNOGRAPHICO DO BRASIL. **Tomo XXII**. Rio de Janeiro, 1859. Disponível em: <https://bit.ly/3espqEf>. Acesso em: 12 jan. 2024.

RIOS, Mariza. **Território Quilombola: Uma Propriedade Especial**. Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Belo Horizonte, v. 3, ed. 5, p. 65-84, 22 nov. 2007. ISSN (Eletrônico/Online) 2179-8699. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/issue/view/10>. Acesso em: 24 set. 2023.

RODRIGUES, Bruno. **E a titulação dos quilombos como fica? O orçamento quilombola e “necropotência” do “Programa Titula Brasil”**. Revista Novos Rumos Sociológicos | vol. 10 nº 17 | Jan/Jul/2022. Acesso em 05 fev. 2024.

SALAINI, Cristian; JARDIM, Denise. **Batalha dos papéis: notas sobre as tensões entre procedimentos escritos e memória na regularização fundiária de terras de quilombo no Brasil**. Universitas Humanística, 80, 189-212. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.UH80.bdpn>. Acesso em 23 jan. 2024.

SANTOS, Antônio Bispo dos. **A terra dá, a terra quer**. São Paulo: Ubu Editora/PISEAGRAMA, 2023.

SANTOS SILVA, Valdélío. **Rio das rãs à luz da noção de quilombo**. Afro-Ásia, Salvador, n. 23, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes**. In: MENESES, Maria Paula; SANTOS, Boaventura de Sousa (orgs.). Epistemologias do Sul. São Paulo: Cortez, 2013.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Orçamentos da União. Exercício Financeiro 2024: Projeto de Lei Orçamentária**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/orcamentos->

anuais/2024/ploa/projeto-de-lei-orcamentaria-anual-ploa-2024/volume1\_momento5000\_202308301510\_sioprod.pdf. Acesso em: 04 fev. 2024.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Orçamentos da União. Exercício Financeiro 2023: Projeto de Lei.** Brasília, 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9197027&ts=1678392102868&disposition=inline>. Acesso em: 04 fev. 2024.

SEGATO, Rita. **Antropologia e Direitos Humanos: alteridade e ética no movimento de expansão dos direitos universais.** Mana. Estudos de Antropologia Social, 2 (12), 207-236. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/mana/v12n1/a08v12n1.pdf>; Acesso em: 20 jan. 2024.

SEREJO, Danilo. **A Convenção nº 169 da OIT e a questão quilombola: elementos para o debate.** Rio de Janeiro: Justiça Global, 2022.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. **O direito das minorias: passagem do “invisível” real para o “invisível” formal?.** Manaus: UEA Edições, 2013.

SIQUEIRA, Victor Hugo. **Entre togas e grilhões: o acesso à justiça dos escravizados no Maranhão oitocentista (1860-1888).** 1ª ed. São Paulo: Alameda, 2021.

SMITH, Roberto. **Propriedade da terra e transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.

SOUZA, Bárbara. **Andanças sobre direitos quilombolas: mobilizações e narrativas.** Revista dos alunos do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da UFAM, v. 3, n. 1, p. 12-38, 2018.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação.** Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006.

VAINFAS, R. **Dicionário do Brasil Colonial.** Rio de Janeiro: Objetiva LTDA, 2000.

WARREN, M. **Democracy and association.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

YOUNG, Robert J. C. **Pós-colonialismo: uma breve introdução.** São Paulo: Editora Dialética, 2022.

**APÊNDICE** – Transcrição de entrevista aberta com o antropólogo Rafael Moscoso, do Incra/MA, realizada em 27 de fevereiro de 2024.

**ENTREVISTADORA:** Certo, estou dando início à gravação. Estou aqui com o Rafael...

**RAFAEL MOSCOSO:** Rafael. Sou antropólogo do setor de regularização de territórios quilombolas aqui do Incra.

**ENTREVISTADORA:** Certo. Eu trouxe algumas perguntas que gostaria de trabalhar.

**RAFAEL MOSCOSO:** Antes de fazer as perguntas, queria de novo na gravação informar que qualquer informação que eu dê aqui é uma posição minha, e minha visão sobre o processo, né? Não é nenhuma informação oficial, formal da Superintendência Regional do Incra do Maranhão ou mesmo do Incra enquanto instituição.

**ENTREVISTADORA:** Isso. A primeira coisa que eu queria saber de você: na experiência sua, como antropólogo inclusive, o que você vê como as maiores dificuldades durante o processo de elaboração do RTID? Assim, durante o processo...

**RAFAEL MOSCOSO:** Do RTID especificamente ou do processo todo?

**ENTREVISTADORA:** Apenas do RTID, em primeiro lugar.

**RAFAEL MOSCOSO:** Eu acho assim, a maior dificuldade, na verdade, primeiro: se a gente for falar em termos gerais, né, nós temos quatrocentos hoje, a gente fez o levantamento agora por último, a gente tem 419 processos de regularização de territórios quilombolas aqui no Maranhão, que é o maior número de regularização de territórios quilombolas no Brasil. A gente tá em primeiro, segundo a Bahia, em terceiro Minas Gerais. Praticamente 1/3 dos processos que têm no Incra estão no Maranhão, e a equipe é muito diminuta. A gente tem quatro antropólogos pra 419 processos, a gente tem dois engenheiros agrônomos para 419 processos e um técnico em geoprocessamento pra 419 processos. Tem até uma situação que nós estávamos conversando, nós temos quatro antropólogos, se a gente dividisse esses processos, 100 processos para cada um, se a gente pegasse e fizesse um relatório antropológico a cada 6 meses, o que é praticamente impossível nas condições em que a gente tem atualmente, sem tirar férias, a gente demoraria cinquenta e poucos anos, mais de cinquenta anos para concluir todos os relatórios antropológicos.

**ENTREVISTADORA:** E isso só os que já estão aqui, né?

**RAFAEL MOSCOSO:** Só os que já estão protocolados. Existem outras comunidades que tem a certidão da Fundação Cultural Palmares, mas não tem protocolo aqui no Incra de regularização de território. Seja porque de repente é uma comunidade que o território é incidente em área pública estadual, e aí a responsabilidade é do Iterma, não do Incra, seja porque



ainda não teve interesse em abrir ou não tem conhecimento em abrir o processo. Mas das que a gente já tem protocoladas, essa é uma primeira dificuldade, de dar conta da política como um todo aqui no Maranhão. As vezes ficam perguntando “‘poxa, a política não anda, não anda, não anda’”, nós já estamos com 85 processos com algum tipo de andamento, seja o relatório antropológico, seja uma outra situação já mais adiantada, ou o RTID é concluído, ou algumas peças do RTID são concluídas, mas agora no caso de fazer o relatório, além de essas questões que estava colocando, também tem a questão de falta de recursos. Os recursos são muito diminutos para a política de regularização de território quilombola. Nos últimos anos a gente tem tido recurso de 50 mil reais por ano, 80 mil reais por ano, tá entendendo? Isso porque são recursos no Maranhão, no Brasil todo são cerca de 200 e poucos mil reais, a gente tem a tabela aqui. Então, é um recurso muito diminuto para a demanda da política. Ou seja, a política tá aí, existe uma demanda grande para a política, e não tem recurso para a política, ao menos até o momento, a gente tem que ver ainda como vai se dar o interesse político na política de regularização do território quilombola a partir de agora, com o novo governo, né? Que a gente ainda não sabe qual vai ser o recurso disponível para 2024, mas nos últimos anos, principalmente de 2017 até 2024 o recurso foi praticamente zero, alguns anos com recurso zero para indenização. Então tem uma parte que a política requer vistoria e avaliação, para depois ter recursos para indenização, ou seja, fica parado essa parte pós-decreto de vistoria dessa indenização, pois não tinha recurso para fazer este trabalho. Então a gente não tem recurso, não tem pessoal suficiente para dar conta da política no Maranhão, né? Isso no geral. Agora quando a gente for falar do RTID especificamente, bate também essas questões, as vezes a gente começa o RTID, por exemplo, o RTID de Saco das Almas, que fica em Brejo, já está com o relatório antropológico concluído, já está com o cadastro de família concluído, são mil duzentas e poucas famílias, só que a gente não tem recurso para fazer o relatório fundiário. Eu já tô com a responsabilidade de coordenar esse trabalho de fazer o RTID de Saco das Almas, porque o relatório fundiário é feito por agrônomos, só que não teve recursos para fazer. Foi iniciado o relatório fundiário no final de 2019 e no final de 2019 para cá não teve mais recurso para fazer, é uma área muito grande. Então a gente tem uma série de entraves, a demanda é grande, nós temos por ano diversas demandas que vão se arrastando ano a ano, ou seja, elas vão atrasando a demanda por falta de recurso e falta de pessoal, esses são os principais entraves. Às vezes você quer começar um relatório antropológico, começa o relatório antropológico, aí no meio do caminho faltam recursos ou então entra outra demanda mais urgente por conta de diversas ações judiciais com obrigação de fazer, então as demandas vão se misturando, que as pessoas têm que tratar de diversas demandas ao mesmo tempo. Então isso vai atrasando um pouco, além

de outras questões que são de ordem do dia-a-dia da área, de campo. Eu estou com uma demanda já, um relatório antropológico que espero construir agora em abril, de Monção, só que eu estou há 1 ano com a comunidade mesmo em dúvida sobre qual seria o perímetro da área. Ou seja, existe uma decisão da própria comunidade sobre o perímetro da área. Eu espero que a gente consiga concluir essa situação agora em abril. Então tem situações que são de campo, eu dei um exemplo só, existem outras situações, principalmente de conflito em campo, e isso atrapalha um pouco essa questão. O que eu quero dizer com atrapalha? A situação em campo não é preto no branco, branco no preto. Muitas vezes aqui no Maranhão a gente não encontra o tipo ideal de situação. O que seria o tipo ideal? Ou seja, no sentido weberiano, o tipo ideal seria uma comunidade quilombola tal que demanda um certo perímetro e esse seria ocupado por fazendeiros, grandes fazendeiros, mas não, a gente encontra diversas situações em que o perímetro é ocupado, a comunidade quilombola tem conflito com outras comunidades quilombolas, ou com outros pequenos proprietários, posseiros, que muitas vezes tem o mesmo histórico de ocupação dos que se autorreconhecem remanescentes de quilombo, então a gente tem que dar conta dessas situações, ou tem conflito com assentados que são também alvo de políticas aqui do Incra, então os conflitos são múltiplos. Temos que dar conta desses conflitos para que possamos chegar naquele perímetro possível de regularização, as vezes não conseguimos aquele perímetro total que a comunidade solicita, mas a gente tenta fazer com que se chegue em um perímetro possível para que o processo ande mais rápido. Então, digamos assim, a pergunta que tu fizeste é uma série de situações que se misturam para que a maioria das vezes os processos atrasem bastante.

**ENTREVISTADORA:** Eu queria saber um pouco mais sobre o que você falou por último desses conflitos, especificamente em relação a áreas quilombolas com os assentados. Eu queria saber, obviamente que cada caso será um caso, mas qual é a forma de prosseguir nesses casos, as possíveis resoluções que o Incra assume.

**RAFAEL MOSCOSO:** Olha, efetivamente no Decreto 4.887/2003 e na IN 57/09, se coloca que a demanda pelo território quilombola é uma demanda premente em relação a outras demandas territoriais. Só que, atualmente, o que foi feito? Por conta de ter muitos casos no Maranhão de sobreposição de solicitações de territórios quilombolas e assentamentos já regularizados, foi criado um grupo de trabalho no ano passado, em 2023, pra discutir essa situação. Esse grupo de trabalho ainda está em andamento, a gente ainda não pode dizer efetivamente como que o Incra vai lidar com essa situação, se o Incra vai criar uma IN, uma Instrução Normativa específica de como lidar com essa situação de sobreposição, até porque como falei, são dois público-alvo de políticas públicas aqui do Incra. A gente tem que ter muito

cuidado com essas situações, lidar com esses conflitos, muitas vezes são situações conflituosas porque existe normalmente um conflito em relação à visão de como se deve dar a regularização territorial. No caso dos assentados, eles têm interesse que seja feito o compartilhamento da terra e a titulação individual. No caso dos quilombolas, não existe nem essa possibilidade de titulação individual, a política determina que a titulação tem que ser coletiva em nome da associação representativa daquelas determinadas comunidades ou daquela determinada comunidade, porque muitas vezes os territórios quilombolas tem mais de uma comunidade, são constituídos por mais de uma comunidade. Então o Incra ainda está em discussão sobre essa situação, de como fazer, digamos, um processo, um planejamento, uma instrução normativa de processo de lidar com esses conflitos. Normalmente, o que nós temos tentado hoje é fazer a mediação entre esses públicos, né? A gente tentar chegar no que seria possível no território quilombola e no que seria possível de manutenção, às vezes, mesmo que não seja total, uma manutenção parcial, sobre quilombolas e assentamentos. Mas isso ainda é uma coisa, digamos assim, não normatizada. Então por conta de toda essa situação de muitos conflitos no Maranhão, a SR, a Superintendência Regional do Maranhão solicitou ao Incra- Sede que se fosse criado esse grupo técnico e esse grupo ainda está em discussão em como proceder em relação a essas situações.

**ENTREVISTADORA:** Certo. E outra coisa, você mencionou um pouco antes em relação à tabela de recursos financeiros disponibilizados. Essa tabela é pública, seria possível ter acesso a ela?

**RAFAEL MOSCOSO:** Tu podes fazer uma solicitação de informação sobre o histórico de recurso para regularização fundiária quilombola no Maranhão, e aí a gente faz uma nota informativa e encaminha para ti, tu podes fazer no protocolo lá embaixo.

**ENTREVISTADORA:** Agora eu queria falar um pouco mais sobre a visão de vocês como funcionários que trabalham dentro desse processo, sobre as outras etapas do processo, para além da elaboração do RTID, se tem algo que durante o dia a dia dos procedimentos vocês percebem alguma etapa que costuma ser mais demorada, costuma ter mais entraves para prosseguir.

**RAFAEL MOSCOSO:** Eu acho, sempre bom pontuar que essa é uma visão minha, mas eu acredito que pelo menos as pessoas que estão aqui dentro do setor, elas compartilham de muito do que eu vou falar. O processo é muito longo, todas as etapas são demoradas, não tem uma etapa que demore menos ou demore mais, as vezes o RTID demora um pouco mais porque tem que fazer trabalho em campo, uma série de relatórios, mas depois disso, as etapas eminentemente administrativas ou judiciais são demoradas. Depois do RTID a gente tem 90 dias para recurso, 180 dias para responder, se porventura a pessoa não concordar com o resultado do recurso, ela tem a possibilidade de mandar uma contestação com relação à

aceitação ou não do recurso para o Conselho Diretor do Incra em Brasília. Para essa contestação não existe prazo, ao menos a instrução normativa não dá prazo para avaliação dessa contestação. Tudo precisa ter uma avaliação técnica e depois jurídica para mandar para o Conselho Diretor ou a depender da fase na Superintendência do próprio Maranhão. E por conta de uma série de outros processos que os Conselhos têm que dar conta, eles não trabalham só com a questão quilombola, isso também é uma fase demorada. Depois nós vamos para a Portaria, que tem que fazer um kit-portaria, ou seja, reunir todos os documentos que porventura sejam importantes no processo até o momento para fazer o kit-portaria, que vai para Brasília para que seja avaliado tecnicamente e juridicamente para que o presidente do Incra publique a portaria de reconhecimento daquele território. Depois a gente tem que fazer, se porventura incidir em terras particulares, tem que fazer o kit-decreto, ou seja, reunir todos os documentos novamente para fazer uma avaliação jurídica, para ser encaminhado à Casa Civil. Se o Incra já tem muitos processos e esse processo é demorado, imagina encaminhar para a Casa Civil que lida com uma série de situações fora, extra o Incra. Então é um processo, uma situação demorada. Aí depois a gente vai para vistoria e avaliação, depende de recursos, tem muitos anos que a gente não tem recurso para vistoria e avaliação, e recurso para desapropriação. A desapropriação leva ao processo judicial, então o Incra não tem ingerência sobre o prazo que vai se dar esse processo judicial. Normalmente os proprietários recorrem do valor que o Incra avaliou determinado imóvel, então é um processo também bem demorado, ou seja, todo o processo de regularização fundiária quilombola é demorado. É um processo muito longo, muito minucioso, com muitas etapas, inclusive etapas que não tem controle ou ingerência da Superintendência do Incra no Maranhão, seja a etapa em que está em Brasília, seja a etapa judicial. Então é um processo longo e demorado em todas as fases.

**ENTREVISTADORA:** Eu queria fazer uma última pergunta. Não a visão do Incra como instituição, mas a sua visão pessoal, se trabalhando aqui, vendo o procedimento de perto, se tem algo que nesse procedimento você conseguiria entender como possível de torna-lo mais célere? Claro que é algo que vai além da possibilidade de atuação específica de vocês aqui, porque isso depende muitas vezes de recurso e pessoal, mas, na sua visão, o que poderia ser feito para que esse processo pudesse ter um andamento um pouco mais célere.

**RAFAEL MOSCOSO:** Uma coisa que tem sido discutida, em geral, quando as áreas incidem em terras públicas, talvez o Incra poderia publicar uma instrução normativa que torne este processo, ao menos na etapa técnica, um pouco mais simples, simplificado. Quando a área é em terra pública, da União, no caso da gente é da União, a gente tem que fazer todo o RTID, depois vai para a Portaria, fazer o kit-portaria para depois ir para a titulação e essa titulação é mais

rápida porque não precisa ir para processo judicial. Mas, talvez, por ser em terra pública, poderia fazer um RTID mais simplificado. Essa é uma ideia que tem sido discutida aqui dentro do Incra, mas ainda não tá formalizado nada em relação a isso. Eu acho que, na verdade, pode ter essa simplificação, ao meu ver, naqueles territórios que porventura incidirem em terras públicas, só que na situação dos territórios que incidem em terra de particulares ou em assentamentos, eu acredito que o processo tem que ser esse mesmo. Mais do que provavelmente simplificar, eu acho que o principal é ter vontade política para que a política de regularização quilombola aconteça. É o que estava falando no início, é preciso ter recursos. Eu já participei de uma reunião sobre um território quilombola... porque agora, o que está acontecendo aqui em relação às demandas quilombolas no Maranhão? Se iniciou com os processos judiciais, ou seja, as demandas demoravam, como demoram, e as comunidades quilombolas ou seus representantes, seja ACONERUQ, CONAQ ou mesmo a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, entravam com demandas no Ministério Público para que o Ministério Público representasse judicialmente o Incra para que esse processo andasse. Ou seja, se constituem as Ações Cíveis Públicas. Nós temos muitas ações cíveis públicas, quarenta e poucas ações cíveis públicas, sejam sentenciadas ou ainda não, para que o processo ande mais celeremente. Posteriormente a essa questão das ações cíveis públicas, já estamos passando por um patamar ainda mais alto, ou seja, a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos já está entrando com algumas ações internacionais, em órgãos internacionais, fazendo denúncias sobre a demora desses processos. Eu já participei de uma reunião que foi feita com o Incra- Brasília, Incra- Maranhão, outras instituições e o Itamaraty em que o representante do Itamaraty ficou surpreso com a quantidade de recursos que existiam para a política, que esse recurso (orçamentário) normalmente é utilizado mensalmente ou diariamente em outras situações. Um recurso que é anual para a política, em outros órgãos se usa em um dia. Então, eu acho que é uma questão mais de vontade política, um olhar mais profundo para a política, um olhar que faça com que a política ande, um olhar mais interessado político, para essa política de regularização do território quilombola ter mais recursos, mais pessoas, que por vezes também não adianta ter só recurso e não ter quase ninguém para fazer a política, ou seja, que a política seja estruturada. Não adianta a gente ter uma estruturação legal de uma política, com decreto, instrução normativa, com demanda na própria Constituição, não adianta ter toda esta instrumentação legal e não ter recursos e as pessoas para fazer a política andar. Se não tem recurso e pessoa para fazer a política andar, ela não anda. Aí respondendo tua pergunta, eu acho que se for para alguma coisa ser simplificada, eu diria que o processo quando anda em terras públicas poderia ser simplificado, isso é uma coisa que já está em estudo aqui no Incra. Não quer dizer que vá

acontecer, mas está em estudo no Inbra. Segundo, nós precisamos de recurso, gente e interesse político para que a política ande. Esse atraso, na verdade, é um reflexo da estruturação legal da política, mas a desestruturação funcional da política. É isto.

**ENTREVISTADORA:** Eu queria agradecer pela sua atenção, por ter me recebido aqui no Inbra, por ora acho que as principais questões que eu queria tratar com você eram essas.

## ANEXO A – Solicitação de Acesso a Informação – Incra

11/12/2023, 09:54

SEI/INCRA - 18692477 - Nota Informativa

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA  
Rua H, Quadra E, nº. 12 - Jardim Atlântico, - Bairro Turu, São Luís/MA, CEP 65067-150

### NOTA INFORMATIVA Nº 11702

Processo nº 21210.011930/2023-98

Interessado: @interessados\_virgula\_espaco@

ASSUNTO: Informação sobre processos

Em atenção ao Despacho F(18658253) e em atendimento às solicitações da Solicitação (18513921), que traz os seguintes quesitos abaixo assinalados, temos o que segue a informar.

*1) Qual o tempo médio entre o prazo de início de instauração de um processo de titulação e a finalização da elaboração do RTID? Caso vocês não tenham esta informação, gostaria ao menos de saber a data de início da instauração do processo e/ou início da elaboração do RTID de cada um dos processos abertos no Brasil de forma ampla e no Maranhão, e a data/ ano de finalização da elaboração do RTID.*

**Resposta:** Não dispomos de dados sistematizados para fornecimento das informações solicitadas. Contudo, é possível obter as informações seguindo a seguinte lógica:

- 1) verificar em cada processo o ano de sua abertura;
- 2) para os processos que já possuem RTID, verificar a data de expedição da primeira Ordem de Serviço que constitui a equipe multidisciplinar para elaboração do RTID;
- 3) em cada processo com RTID publicado, verificar a data de publicação do Extrato de Edital do RTID. No site do Incra é possível colher a relação de todos os processos que possuem RTID's publicados.

No número do processo é possível verificar o ano de abertura, exemplo: 54230.003796/2004-18, em que 2004 corresponde exatamente ao ano de autuação do processo no Incra.

A Ordem de Serviço pode ser consultada em cada processo.

A data de publicação consta na relação de processos disponível no portal do Incra na internet.

Desse modo, o requerente produzirá seus próprios dados sistematizados, podendo extrair suas próprias conclusões e oportunamente, compartilhar os resultados da pesquisa com o Incra.

*2) Qual a quantidade de técnicos/ pessoas por setor especificamente que trata de questões quilombolas no Incra, por estado? Mas, mais especificamente, no Maranhão.*

**Resposta:** No Maranhão, atualmente são apenas 6 servidores lotados no serviço de regularização dos territórios quilombolas.

11/12/2023, 09:54

SEI/INCRA - 18692477 - Nota Informativa

3) Nas tabelas disponíveis nos sites de vocês, houveram 3 titulações pela Superintendência do Incra do Maranhão, sendo elas: Santa Maria dos Pretos, com 11% do território titulado; Mata de São Benedito, com 5%; e São Francisco Malaquias, com 57%. Quais foram os fatores que impediram, em cada um desses casos, que a titulação fosse feita por completo?

**Resposta:** Foram emitidos títulos parciais pois existem outros imóveis que afetam cada território reivindicado e que ainda não foram desapropriados e devidamente indenizados pelo INCRA. Por isso, são emitidos títulos parciais para os imóveis que foram desapropriados, enquanto se aguarda a finalização da titulação de todos os outros imóveis. Para melhor compreensão do processo de titulação o setor técnico do serviço quilombola se coloca a disposição para receber o requerente pessoalmente no INCRA, caso haja interesse em aprofundar o entendimento do processo de regularização fundiária.

4) Além disso, as três titulações foram feitas em 2014. Existe algum motivo para as três terem sido feitas apenas neste ano? O que impediu, na visão do Incra, que não houvessem mais titulações desde então?

**Resposta:** Aparentemente, não vemos motivo para as titulações terem sido no mesmo ano. Para melhor compreensão o requerente pode analisar o teor de cada processo, produzir seus próprios entendimentos e tirar suas conclusões.

5) Qual é a forma dos títulos expedidos pelo Incra no Brasil? Todos foram expedidos na forma de título coletivo às comunidades, ou houveram outros tipos de títulos? (EX: Assentamento). Se sim, qual o motivo dessa divergência da forma de título?

**Resposta:** A forma do título segue os preceitos da Instrução Normativa nº 57/2009.

#### TITULAÇÃO

**Art. 24.** O Presidente do INCRA realizará a titulação mediante a outorga de título coletivo e pró-indiviso à comunidade, em nome de sua associação legalmente constituída, sem nenhum ônus financeiro, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade, devidamente registrada no Serviço Registral da Comarca de localização das áreas.

§ 1º Incidindo as terras reconhecidas e declaradas nas áreas previstas nos arts. 19 e 20, aos remanescentes de comunidades de quilombos fica facultada a solicitação da emissão de Título de Concessão de Direito Real de Uso Coletivo, quando couber e em caráter provisório, enquanto não se ultima a concessão do Título de Reconhecimento de Domínio, para que possam exercer direitos reais sobre a terra que ocupam.

§ 2º A emissão do Título de Concessão de Direito Real de Uso não desobriga a concessão do Título de Reconhecimento de Domínio.

**Art. 25.** A expedição do título e o registro cadastral a serem procedidos pela Superintendência Regional do INCRA far-se-ão sem ônus de nenhuma espécie aos remanescentes das comunidades de quilombos, independentemente do tamanho da área.

**Art. 26.** Esta Instrução Normativa aplica-se desde logo, sem prejuízo da validade das fases iniciadas ou concluídas sob a vigência da Instrução Normativa anterior.

Parágrafo único. Em qualquer hipótese, contudo, pode ser aplicado o art. 16.

Atenciosamente,



11/12/2023, 09:54

SEI/INCRA - 18692477 - Nota Informativa



Documento assinado eletronicamente por **Michael Jackson Miranda Cardoso, Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário**, em 07/12/2023, às 11:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.incra.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **18692477** e o código CRC **1A7725C8**.

## ANEXO B – Solicitação de Acesso à Informação – Iterma

**Dados do Pedido**

Protocolo	1 002365202363
Solicitante	Adriely Gusmão de Carvalho
Data de Abertura	05/11/2023 15:53
Orgão Superior Destinatário	Governo do Estado do Maranhão
Orgão Vinculado Destinatário	ITERMA - Instituto de Colonização e Terras do Maranhão
Prazo de Atendimento	27/11/2023
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Informações - Titulações quilombolas - Andamento dos processos
Detalhamento	<p>Bom dia! Atualmente estou realizando minha monografia em Direito e necessito de algumas informações referentes aos processos do ITERMA acerca do andamento da regularização fundiária quilombola no Maranhão. Em seu site, consta a tabela de quilombos titulados atualizada de julho de 2023. Ocorre que gostaria de consultar a totalidade de processos os quais correm no ITERMA referente às titulações quilombolas e em que fase cada um está. Por exemplo: Quantos processos estão pendentes de Diagnostico de Identificação e Reconhecimento de Território Quilombola (DIRTQ), quantos estão pendentes de publicação de decreto, de portaria, de delimitação e quantos estão apenas abertos, porém sem atualizações.</p> <p>Se possível, também gostaria de saber o tempo médio de elaboração de DIRTQ pelo ITERMA, assim como o tempo médio do andamento dos processos de forma geral.</p> <p>Frente a urgência das informações, fico em aguardo de retorno breve! Muito obrigada pela atenção.</p>

**Dados da Resposta**

Data de Resposta	16/11/2023 14:52
Tipo de Resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC

**Resposta**

Prezado(a) boa tarde!

Em resposta sua solicitação informamos que, após consulta à Comissão de Territórios Tradicionais encaminhamos, em anexo, o pedido solicitado. Cumpre informar que não é possível discriminar o período exato de elaboração do diagnóstico de reconhecimento e identificação dos territórios quilombolas (DIRTQ) visto que sua elaboração envolve etapas para composição de relatórios, incluindo pesquisas e coletas de informações em acervos públicos e cartórios, conforme dispõe a instrução normativa nº 03/2023 que disciplina o procedimento de reconhecimento e titulação de terras ocupadas por comunidades quilombolas no estado do Maranhão.

Por fim, eventual recurso deverá ser endereçado ao Sr. Diretor-Presidente do ITERMA (1ª instância), por meio do sistema e-sic, no prazo de até 10(dez) dias a contar da presente resposta.

Atenciosamente, Ouvidoria/ITERMA.

Responsável pela Resposta	DIRETORIA DE RECURSOS FUNDIÁRIOS
Destinatário do Recurso de Primeira Instância:	DIRETOR PRESIDENTE DO ITERMA
Prazo Limite para Recurso	27/11/2023

**Classificação do Pedido**

Categoria do Pedido	Ciência, Informação e Comunicação
Subcategoria do Pedido	Informação - Gestão, preservação e acesso
Número de Perguntas	3

**Histórico do Pedido**

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
05/11/2023 15:53	Pedido Registrado para para o Órgão ITERMA - Instituto de Colonização e Terras do Maranhão	SOLICITANTE
16/11/2023 14:52	Pedido Respondido	Governo do Estado do Maranhão/ITERMA - Instituto de Colonização e Terras do Maranhão
22/11/2023 11:33	Recurso de 1a. instância registrado	SOLICITANTE
04/12/2023 17:22	Recurso de 1a. instância respondido	ITERMA - Instituto de Colonização e Terras do Maranhão

**Dados do Recurso de 1ª Instância**

Órgão Superior Destinatário	Governo do Estado do Maranhão
Órgão Vinculado Destinatário	ITERMA - Instituto de Colonização e Terras do Maranhão
Data de Abertura	22/11/2023 11:33
Prazo de Atendimento	07/12/2023
Tipo de Recurso	Informação incompleta

*Justificativa*

Bom dia! Em resposta, o ITERMA informou o seguinte: "Cumpre informar que não é possível discriminar o período exato de elaboração do diagnóstico de reconhecimento e identificação dos territórios quilombolas (DIRTQ) visto que sua elaboração envolve etapas para composição de relatórios, incluindo pesquisas e coletas de informações em acervos públicos e cartórios, conforme dispõe a instrução normativa nº 03/2023 que disciplina o procedimento de reconhecimento e titulação de terras ocupadas por comunidades quilombolas no estado do Maranhão". Todavia, o meu pedido refere-se ao período de início da abertura do processo e fim do processo como um todo. Não há necessidade de especificar o tempo de cada etapa, apenas indicar o ano de início de elaboração do DIRTQ de forma geral e o ano da sua finalização (caso tenha sido finalizado). Ademais, também o ano do processo como um todo, caso o DIRTQ não tenha se iniciado no ano de abertura do processo. Fico no aguardo de retorno quanto a essas informações. Obrigada!

**Resposta ao Recurso de 1ª Instância**

Data da Resposta	04/12/2023 17:22
Prazo para Disponibilizar Informação -	
Tipo Resposta	Deferido

*Justificativa*

Prezada boa tarde!

Em resposta ao seu recurso informamos que com a análise da Comissão de Territórios Tradicionais o prazo médio para elaboração do diagnóstico de identificação e reconhecimento de territórios quilombolas é em média 01 (um) ano após a realização da etapa básica de cadastramento das famílias.

Atenciosamente, Ouvidoria ITERMA.

Responsável pela Resposta	DIRETORIA DE RECURSO FUNDIÁRIO
Destinatário do Recurso de 2ª Instância	DIRETOR PRESIDENTE DO ITERMA
Prazo Limite para Recurso	14/12/2023

ANEXO C – Lista atualizada de processos físicos e eletrônicos de titulação quilombola –  
Iterma

  
**GOVERNO DO MARANHÃO**  
TRABALHANDO PARA TODOS  
**ESTADO DO MARANHÃO**  
**SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA FAMILIAR - SAF**  
**INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E TERRAS DO MARANHÃO - ITERMA**

**LISTA DE PROCESSOS FÍSICOS DE RECONHECIMENTO DE TERRITÓRIOS  
QUILOMBOLAS EM ANDAMENTO**

	Nº PROCESSO	ANO	REQUERENTE	COMUNIDADE	MUNICÍPIO	FASE PROCESSUAL
01	135070	2017	União dos Moradores do Povoado de São Pedro	Povoado de São Pedro	Anajatuba	Estágio Inicial
02	243355	2017	Associação dos Produtores Rurais Quilombolas do Povoado São Roque	Povoado São Roque	Anajatuba	Estágio Intermediário
03	174442	2016	União das Comunidades de Remanescentes de Quilombos do Município de Anajatuba	Comunidade Quilombola Ladeira	Anajatuba	Estágio Inicial
04	174437	2016	União das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombo	Ilhas do Teso	Anajatuba	Estágio Inicial
05	203481	2018	Associação dos Produtores Rurais	Povoado São Roque	Anajatuba	Estágio Inicial
06	174291	2016	Comunidade Quilombola Centro do Isidório	Quilombo Centro do Isidório	Anajatuba	Estágio Intermediário com GEO
07	243390	2017	União dos Moradores e			

ITERMA - Instituto de Colonização e Terras do Maranhão  
 Rua H, Quadra J, nº 24 - Em frente ao INCRA - Turu  
 São Luís - MA, 65067-150  
[www.iterma.ma.gov.br](http://www.iterma.ma.gov.br)



**ESTADO DO MARANHÃO**  
**SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA FAMILIAR - SAF**  
**INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E TERRAS DO MARANHÃO - ITERMA**

			Produtores Rurais Quilombolas do Povoado Bacabal	Povoado Bacabal	Anajatuba	Estágio Inicial
08	243305	2017	Associação dos Produtores Rurais Quilombolas	Povoados São José	Anajatuba	Estágio Inicial
09	135057	2017	Associação dos Produtores Rurais Quilombolas dos Povoados	Povoados São José e Zé Bernardo	Anajatuba	Estágio Inicial
10	174395	2016	Comunidade de Teso Grande	Comunidade de Teso Grande	Anajatuba	Estágio intermediário/DIRTQ
11	174302	2016	Comunidade de Cupaúba	Comunidade de Cupaúba	Anajatuba	Estágio intermediário/DIRTQ
12	174291	2016	União das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Anajatuba	Centro Isidório	Anajatuba	Estágio Inicial
13	275831	2019	Associação dos Malhadores do Povoado Flexeira	Povoado Flexeira	Anajatuba	Estágio Inicial
14	173748	2016	União das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Anajatuba	Ponta Bonita	Anajatuba	Estágio Inicial
15	173736	2016	União das			

**ITERMA - Instituto de Colonização e Terras do Maranhão**  
 Rua H, Quadra J, nº 24 - Em frente ao INCRA - Turu  
 São Luís - MA, 65067-150  
[www.iterma.ma.gov.br](http://www.iterma.ma.gov.br)



ESTADO DO MARANHÃO  
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA FAMILIAR - SAF  
INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E TERRAS DO MARANHÃO - ITERMA

			Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos	Flexeira	Anajatuba	Estágio Inicial
16	114530	2021	Associação de Moradores e Moradores Quilombolas dos Povoados Quebra e Cupim	Povoado Quebra e Cupim	Anajatuba	Estágio Inicial
17	174285	2016	Quilombolas dos Pequenos Produtores do Povoado Retiro	Povoado Retiro	Anajatuba	Estágio Inicial
18	173702	2016	Assoc. Quilombola dos Agricultores Familiares do Povoado Bom Jardim	Povoado Bom Jardim	Anajatuba	Estágio Inicial
19	174310	2016	Assoc. dos Produtores Rurais do Povoado Carro Quebrado	Povoado Carro Quebrado	Anajatuba	Estágio intermediário/DIRTQ
20	173748	2016	Comunidade Quilombola Ponta Bonita	Quilombo Ponta Bonita	Anajatuba	Estágio intermediário/DIRTQ/ GEO
21	92995	2017	União dos Pequenos Produtores de Assuntinga	Povoado de Assuntinga	Anajatuba	Estágio Inicial
22	275828	2019	Associação Pequenos Produtos Rurais Assuntinga	Povoado de Assuntinga	Anajatuba	Estágio Inicial
23	142212	2021	Povoado Santo Antonio do Coco	Povoado Santo Antonio do Coco	Anajatuba	Estágio Inicial
24	37242	2021	Associação			

**ITERMA - Instituto de Colonização e Terras do Maranhão**

Rua H, Quadra J, nº 24 - Em frente ao INCRA - Turu

São Luís - MA, 65067-150

[www.iterma.ma.gov.br](http://www.iterma.ma.gov.br)



ESTADO DO MARANHÃO  
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA FAMILIAR - SAF  
INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E TERRAS DO MARANHÃO - ITERMA

			Moradores Quilombolas do Povoado Assutinga I	Povoado de Assutinga I	Anajatuba	Estágio Inicial
25	190460	2020	Associação dos Povos Quilombolas de Ramal de Quindíua	Povoado Ramal de Quindíua	Bequimão	Estágio Final
26	178013	2018	Associação dos Pequenos Produtores Rurais Quilombolas do Povoado São José de Belino	Povoado São José de Belino	Cajari	Estágio Inicial
27	171750	2021	Associação Quilombola do Povoado Livramento	Povoado livramento, Corrente e Cajueiro	Cantanhede	Estágio Inicial
28	265254	2017	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Cajari	Comunidades de Alegre, Vamos Ver, Tucuns, Só Deus, Francesa, Flexal e Morros de Pedras	Cajari	Estágio Inicial
29	76808	2015	Assoc. Quilombola dos Remanescentes da Família Lopes	Família Lopes	Cantanhede	Estágio intermediário/ DIRTQ/GEO
30	23536	2020	Associação dos Pequenos Produtores Rurais do Povoado Quilombolas do Povoado Cambirimba	Cambirimba	Colinas	Estágio Inicial APENSOS: 2353/2012 e 2986/2011

**ITERMA - Instituto de Colonização e Terras do Maranhão**  
Rua H, Quadra J, nº 24 - Em frente ao INCRA - Turu  
São Luís - MA, 65067-150  
[www.iterma.ma.gov.br](http://www.iterma.ma.gov.br)





ESTADO DO MARANHÃO  
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA FAMILIAR - SAF  
INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E TERRAS DO MARANHÃO - ITERMA

31	27187	2019	Centro de Cultura Negra	Território de São José dos Pretos	Guimarães	Estágio Inicial
32	117539	2017	Associação Quilombola da Região de Serraria	Quilombo de Serraria	Icatu	Estágio Inicial
33	119110	2019	Associação Quilombola de Santa Maria	Povoado Santa Maria	Icatu	Estágio Inicial
34	99015	2018	Associação Quilombola do Povoado Bom Sucesso	Quilombo Bom Sucesso	Icatu	Estágio Intermediário APENSO: 268427/2013
35	198535	2018	Associação dos Moradores de Ananás	Quilombo de Ananás	Icatu	Estágio Inicial
36	61209	2018	Associação Quilombola do Povoado Maruim	Povoado Maruim	Icatu	Estágio intermediário/ DIRTQ
37	100517	2016	Assoc. Comunitária Santa Maria Remanescente de Quilombo Povoado Itapera	Povoado Itapera	Matinha	Estágio Inicial
38	76547	2017	Associação dos Moradores Remanescentes de Quilombo do Povoado Santa Maria dos Furtados	Santa Maria dos Furtados	Matinha	Estágio Inicial
39	49619	2015	Associação dos Moradores do Povoado de Santa Helena	Povoado de Santa Helena	Milagres do Maranhão	Estágio Inicial
40	49679	2015	Associação de			

**ITERMA - Instituto de Colonização e Terras do Maranhão**  
Rua H, Quadra J, nº 24 - Em frente ao INCRA - Turu  
São Luís - MA, 65067-150  
www.iterma.ma.gov.br



ESTADO DO MARANHÃO  
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA FAMILIAR - SAF  
INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E TERRAS DO MARANHÃO - ITERMA

			Moradores do Povoado de São Francisco	São Francisco e Tucuns	Milagres do Maranhão	Estágio Inicial
41	136001	2015	Povoado São Tomé	São Tomé	Milagres do Maranhão	Estágio Inicial
42	135994	2015	Povoado São Roque e Vazéa	São Roque e Vazéa	Milagres do Maranhão	Estágio Inicial
43	227472	2019	Associação de Santa Filomena dos Pequenos Trabalhadores Rurais do Povoado Joaquim Maria	Povoado Joaquim Maria	Miranda do Norte	Estágio Inicial
44	55966	2018	Associação dos Moradores Remanescente do Quilombo de Santiago	Quilombo de Santiago	Mirinzal	Estágio Inicial
45	144383	2019	Associação de Moradores Remanescentes do Quilombo de Cedral	Quilombo de Cedral	Mirinzal	Estágio Intermediário com GEO
46	183436	2021	Quilombo Amapá dos Lucindos	Quilombo Amapá dos Lucindos	Nina Rodrigues	Estágio Inicial
47	143336	2015	FETAEMA	Associação dos Trabalhadores Rurais do Povoado Caldo Quente	Olinda Nova do Maranhão	Estágio Inicial
48	39692	2022	Associação dos Pequenos Produtores Rurais Lago Grande	Povoado Lago Grande	Peritó	Estágio Inicial
49	70725	2019	Associação Remanescente			

**ITERMA - Instituto de Colonização e Terras do Maranhão**  
Rua H, Quadra J, nº 24 - Em frente ao INCRA - Turu  
São Luís - MA, 65067-150  
[www.iterma.ma.gov.br](http://www.iterma.ma.gov.br)



ESTADO DO MARANHÃO  
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA FAMILIAR - SAF  
INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E TERRAS DO MARANHÃO - ITERMA

			de Quilombo da Comunidade de Cascavel	Comunidade de Cascavel	Pastos Bons	Estágio Inicial
50	228770	2015	Associação Remanescente da Comunidade Negra Rural Quilombola do Povoado Santa Rosinha	Povoado Santa Rosinha	Pedro do Rosário	Estágio Inicial
51	5460	2015	União dos Pequenos Produtores Rurais do Povoado Sítio Novo	Povoado Sítio Novo	Pedro do Rosário	Estágio Intermediário com GEO
52	161843	2022	Ass. Comunitária Rural dos Quilombolas de Palmeirinha e Adjacências	Palmeirinha e Adjacências	Pedro do Rosário	Estágio Inicial
53	154822	2019	Associação do Quilombola Jacu Pastus	Povoado Jacu Pastus	Pastos Bons	Estágio Inicial
54	228770	2015	Associação Remanescente Comunidade Negra Rural Quilombola do Povoado dos Santa Rosinha	Quilombo Santa Rosinha	Pedro do Rosário	Estágio Inicial
55	134089	2021	Povoado Rio da Prata	Povoado Rio da Prata	Peri Mirim	Estágio Final
56	47780	2018	Assoc. dos Moradores do Povoado Malhada dos Pretos	Povoado Malhada dos Pretos	Peri-Mirin	Estágio Final

**ITERMA - Instituto de Colonização e Terras do Maranhão**  
Rua H, Quadra J, nº 24 - Em frente ao INCRA - Turu  
São Luís - MA, 65067-150  
[www.iterma.ma.gov.br](http://www.iterma.ma.gov.br)



ESTADO DO MARANHÃO  
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA FAMILIAR - SAF  
INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E TERRAS DO MARANHÃO - ITERMA

57	166332	2021	Engenho do Lago	Engenho do Lago	Porto Rico do Maranhão	Estágio Inicial
58	183465	2018	Associação de Pequenos Agricultores. Quilombola de Boa Vista	Quilombola de Boa Vista	Rosário	Estágio Final
59	179665	2018	Comarca Municipal de Rosário	Gleba São Miguel	Rosário	Estágio Inicial
60	291516	2018	Associação Quilombola de Trabalhadores do Povoado Cocal	Povoado Cocal	Santa Helena	Estágio Inicial
61	53347	2019	Defensoria Pública do Estado	Comunidade de Aranha	Santa Helena	Estágio Inicial
62	12643	2016	Centro de Cultura Negra do Maranhão	08 comunidades	Santa Quitéria	Estágio Inicial
63	93439	2020	Associação Deus é Fiel	Quilombo de Cedro	Santa Rita	Estágio Intermediário
64	131843	2021	São João II	São João II	Santa Rita	Estágio Intermediário
65	142367	2017	Associação Remanescentes de Quilombo Dona Selvina do Pov. Tabuleirão	Povoado Tabuleirão	São Domingos do Azeitão	Estágio Inicial
66	69518	2019	Rosa Ribeiro Lima	José Domingos dos Pretos	São João do Sóter	Estágio Inicial
67	202757	2019	Associação dos trabalhadores rurais da Comunidade Negra Canta Galo I	Comunidade Canta Galo	São Vicente Ferrer	Estágio Inicial
68	206551	2021	Comunidade Poleiro	Comunidade Poleiro	São Vicente Ferrer	Estágio Inicial

**ITERMA – Instituto de Colonização e Terras do Maranhão**  
Rua H, Quadra J, nº 24 – Em frente ao INCRA – Turu  
São Luís - MA, 65067-150  
[www.iterma.ma.gov.br](http://www.iterma.ma.gov.br)



ESTADO DO MARANHÃO  
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA FAMILIAR - SAF  
INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E TERRAS DO MARANHÃO - ITERMA

69	70647	2019	Associação Comunitária Quilombola de Rio de Peixe	Comunidade de Rio de Peixe	Serrano do Maranhão	Estágio Final
70	68565	2018	Associação Esperança e Vida Nova dos Negros	Quilombo Luciana	Serrano do Maranhão	Estágio Inicial
71	260413	2019	Assoc. dos Moradores Remanescentes de Quilombos da comunidade Cedral Mirinzal	Quilombo Cedral	Serrano do Maranhão	Estágio Intermediário com GEO
72	218700	2016	Associação da Comunidade Negra de Trabalhadores Rurais Quilombolas de Deus Bem Sabe	Quilombo Deus Bem Sabe	Serrano do Maranhão	Estágio Final
73	218741	2016	Comunidade de Malungos de Olho D'água	Malungos do Olho D'água	Serrano do Maranhão	Estágio Inicial
74	218666	2016	Comunidade Negra de Trabalhadores Rurais Quilombolas de Paxibal e Adjacências	Quilombolas de Paxibal e Adjacências	Serrano do Maranhão	Estágio Inicial
75	218761	2016	Associação dos pequenos produtores rurais Quilombolas de Sindim	Quilombo Sindim	Serrano do Maranhão	Estágio Inicial
76	218659	2016	Associação dos Pequenos			

**ITERMA - Instituto de Colonização e Terras do Maranhão**

Rua H, Quadra J, nº 24 - Em frente ao INCRA - Turu

São Luís - MA, 65067-150

[www.iterma.ma.gov.br](http://www.iterma.ma.gov.br)



ESTADO DO MARANHÃO  
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA FAMILIAR – SAF  
INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E TERRAS DO MARANHÃO – ITERMA

			Produtores Rurais de Brasília	Produtores Rurais de Brasília	Serrano do Maranhão	Estágio Inicial
77	218645	2016	Associação dos Pequenos Produtores Rurais Quilombolas de Boa Esperança dos Campos	Quilombo Boa Esperança dos Campos	Serrano do Maranhão	Estágio Inicial
78	218716	2016	Associação de Moradores de Campo Novo	Campo Novo	Serrano do Maranhão	Estágio Inicial
79	218738	2016	Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Bacabal do Paraíso	Quilombo Bacabal do Paraíso	Serrano do Maranhão	Estágio Inicial
80	218763	2016	Associação dos Pequenos Produtores Rurais Quilombolas de Vera Cruz e Adjacência	Quilombo de Vera Cruz e Adjacência	Serrano do Maranhão	Estágio Inicial
81	218729	2016	Associação dos Negros Quilombolas de Campinho	Quilombo Campinho	Serrano do Maranhão	Estágio Inicial
82	218673	2016	Associação Comunitária dos Negros Pequenos Produtores Rurais Quilombolas de Santa Filomena	Quilombo Santa Filomena	Serrano do Maranhão	Estágio Inicial
83	218755	2016	Associação dos			

**ITERMA - Instituto de Colonização e Terras do Maranhão**  
Rua H, Quadra J, nº 24 - Em frente ao INCRA - Turu  
São Luís - MA, 65067-150  
[www.iterma.ma.gov.br](http://www.iterma.ma.gov.br)



ESTADO DO MARANHÃO  
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA FAMILIAR - SAF  
INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E TERRAS DO MARANHÃO - ITERMA

			Pequenos Produtores Rurais Quilombolas de Frechal dos Campos	Quilombo Frechal dos Campos	Serrano do Maranhão	Estágio Inicial
84	197130	2022	Associação dos Remanescentes de Quilombo	Povoado de Guajará	Turilândia	Estágio Intermediário
85	85389	2014	Associação dos Produtores Rurais do Quilombo Estrela Divina	Quilombo Estrela de Divina	Turiçu	Estágio Intermediário
86	10031	2014	Associação Quilombola do Povoado Turimirim	Povoado Turimirim	Turilândia	Estágio Intermediário
87	186309	2020	Associação de moradores de Santa Helena II	Povoado Santa Helena II	Viana	Estágio Inicial
88	220325	2022	Associação dos produtores Ruras de São Sebastião	Povoado de Mato Grosso	Vargem Grande	Estágio Inicial
89	231283	2022	Associação de Comunitaria e Agrícola de Trabalhadores	Povoado Piqui da Rampa	Vargem Grande	Estágio Inicial
90	142367	2017	Tabuleirão	Povoado Tabuleirão	São Domingos do Azeitão	Estágio Inicial

**ITERMA - Instituto de Colonização e Terras do Maranhão**  
Rua H, Quadra J, nº 24 - Em frente ao INCRA - Turu  
São Luís - MA, 65067-150  
[www.iterma.ma.gov.br](http://www.iterma.ma.gov.br)



ESTADO DO MARANHÃO  
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA FAMILIAR – SAF  
INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E TERRAS DO MARANHÃO – ITERMA

**PROCESSOS EM ANDAMENTO – SICARF**

	Nº PROCESSO	ANO	REQUERENTE	COMUNIDADE	MUNICÍPIO	FASE PROCESSUAL
01	052400205	2023	Associação Comunitária dos Lavradores (as) Quilombola do Povoado Juraraitá	Povoado Juraraitá	Bequimão	Estágio Inicial
02	020600064	2023	Associação de moradores quilombolas da comunidade Engole	Comunidade Engole	Cedral	Estágio Inicial
03	020600064	2023	Associação dos moradores remanescentes do quilombo Santiago	Quilombo Santiago	Mirinzal	Estágio Inicial
04	013000012	2023	Associação dos trabalhadores rurais quilombolas do Engenho do Lago	Quilombo Engenho do Lago	Porto Rico do Maranhão	Estágio Inicial
05	013000011	2023	Associação dos produtores rurais de São Sebastião	Comunidade de São Sebastião	São Luís	Estágio Inicial
06	013000010	2023	Associação Santa Filomena dos pequenos trabalhadores rurais do povoado Joaquim Maria	Povoado	Miranda do	

**ITERMA - Instituto de Colonização e Terras do Maranhão**  
Rua H, Quadra J, nº 24 - Em frente ao INCRA - Turu  
São Luís - MA, 65067-150  
[www.iterma.ma.gov.br](http://www.iterma.ma.gov.br)





ESTADO DO MARANHÃO  
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA FAMILIAR - SAF  
INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E TERRAS DO MARANHÃO - ITERMA

				Joaquim Maria	Norte	Estágio Inicial
07	013000009	2023	Associação dos moradores quilombolas do povoado Santa Helena II	Povoado Santa Helena II	Viana	Estágio Inicial
08	060900024	2022	Associação dos Pequenos Trabalhadores Rurais Quilombolas do Povoado Buragir	Povoado Buragir	Itapecuru Mirim	Estágio Inicial
09	021200004	2022	Associação Quilombola do Povoado Livramento	Povoado Livramento	Cantanhede	Estágio Inicial
10	021200006	2022	Associação dos Trabalhadores Rurais da Comunidade Remanescente Quilombo Corrente	Quilombo Corrente	Cantanhede	Estágio Inicial
11	020900003	2022	Associação Quilombola do Povoado Cajueiro	Povoado Cajueiro	Cantanhede	Estágio Inicial
12	021200005	2022	Associação dos Lavradores do Tambá	Povoado Tambá	Cantanhede	Estágio Inicial
13	121300051	2022	Associação dos produtores rurais			

**ITERMA - Instituto de Colonização e Terras do Maranhão**  
Rua H, Quadra J, nº 24 - Em frente ao INCRA - Turu  
São Luís - MA, 65067-150  
[www.iterma.ma.gov.br](http://www.iterma.ma.gov.br)



ESTADO DO MARANHÃO  
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA FAMILIAR - SAF  
INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E TERRAS DO MARANHÃO - ITERMA

			remanescentes de quilombo da fazendinha Riachão do território Poçao	Quilombo da Fazendinha Riachão do território Poçao	Vargem Grande	Estágio Inicial
14	71300032	2022	Associação quilombolas de produtores rurais de Benfica	Povoado Benfica	Itapecuru Mirim	Estágio Inicial
15	020100052	2023	Associação dos moradores do povoado Santa Cruz	Povoado Santa Cruz	Peri Mirim	Estágio Inicial
16	122200053	2022	Associação dos moradores de Aripipá	Povoado Aripipá	Bequimão	Estágio Inicial

**ITERMA - Instituto de Colonização e Terras do Maranhão**  
Rua H, Quadra J, nº 24 - Em frente ao INCRA - Turu  
São Luís - MA, 65067-150  
[www.iterma.ma.gov.br](http://www.iterma.ma.gov.br)