UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E REGIONAL

CARLA ANDRÉA DE MELO DIAS ALMEIDA

O DIREITO TERRITORIAL QUILOMBOLA E A DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO: um olhar sobre o processo de regularização territorial da Comunidade Quilombola de Charco-Juçaral, em São Vicente Férrer- MA.

São Luís
2017

CARLA ANDRÉA DE MELO DIAS ALMEIDA

O DIREITO TERRITORIAL QUILOMBOLA E A DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO: um olhar sobre o processo de regularização territorial da Comunidade Quilombola de Charco-Juçaral, em São Vicente Férrer- MA.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Estadual do Maranhão- UEMA, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Movimentos, Território e Planejamento.

Orientadora: Profa. Dra. Marivânia Leonor Souza Furtado.

São Luís

2017

CARLA ANDRÉA DE MELO DIAS ALMEIDA

O DIREITO TERRITORIAL QUILOMBOLA E A DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO: um olhar sobre o processo de regularização territorial da Comunidade Quilombola de Charco-Juçaral, em São Vicente Férrer- MA.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Estadual do Maranhão- UEMA, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Aprovado em: ____/_____/_____/

BANCA EXAMINADORA

_____

Profa. Dra. Marivânia Leonor Souza Furtado (Orientadora)

Doutora em Geografia.

Universidade Estadual do Maranhão

_____

1º Examinador

Universidade Estadual do Maranhão

_____

2º Examinador

Universidade Estadual do Maranhão

_____

3º Examinador

Universidade Estadual do Maranhão

AGRADECIMENTOS

Agradecer sempre é a melhor parte! Portanto, meus agradecimentos a Deus, por ter me colocado diante de pessoas tão especiais ao longo desta caminhada.

Dentre essas pessoas, à minha orientadora Profª Marivânia Leonor Souza Furtado, sempre atenta e respeitosa na construção deste trabalho conjuntamente comigo. Agradeço também por te me propiciado contribuir com valioso trabalho em projeto de extensão junto ao Grupo de Estudos Lutas Sociais, Igualdade, Diversidades- GEPEX-LIDA, oportunidade ímpar de conhecer diversas pessoas e comunidades quilombolas no Estado do Maranhão. Para além da orientação neste trabalho, com toda a sensibilidade que lhe é própria, o convite para participar do LIDA e da lida me ampliou visões de mundo. Tenho certeza de que ainda tenho muito a aprender contigo.

Agradeço imensamente ao Prof. Thiago Alisson Cardoso de Jesus e à Prof.ª Cíndia Brustolin, pela aceitação do convite para compor a banca de qualificação neste trabalho. Suas críticas foram para mim extremamente valiosas para o incremento deste trabalho.

Às amigas professoras Leila Cristina Oliveira- com seu especial olhar para com o projeto de pesquisa-, Maria Anadete Pessoa, Josiane Cardoso e Aline Facure, pelas palavras de apoio e incentivo tanto no momento da seleção, quanto no decorrer da jornada da pesquisa.

Aos colegas integrantes do LIDA, Sérgio Muniz, Leandro Costa, Cássia Oliveira, Ana Paula Oliveira e Igor de Souza pelo apoio moral e força no momento da seleção para o ingresso no Programa de Desenvolvimento Socioespacial e Regional- PPDSR-UEMA.

Agradeço imensamente a oportunidade de conhecer pessoas ímpares na turma 2015 do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional-PPDSR/UEMA. Clara Raíssa e Fernanda, pelos momentos de partilha das angústias e alegrias, pertinentes ao trabalho de pesquisa e para além dele. A amiga Irísmar, pela fé inabalável de que com Deus tudo podemos. Jussara, mulher guerreira e agregadora, com quem muito aprendi. Andréia Oliveira, seu bom humor sempre foi uma constante, mesmo nos momentos difíceis, muito obrigada! Antônia Sueli, teu exemplo é de superação sempre! Maria Cláudia, sua objetividade me

inspira! Aos companheiros, Damião, pela doação dos livros, e aos amigos Carlos Augusto e Abraão Neiver, sem vocês essa turma não seria a mesma. Enfim, com vocês todos aprendi que essa jornada pode ser muito mais solidária do que solitária!

À professora Zulene Barbosa e ao Prof. Sampaio, pelo aprendizado e constante palavras de incentivo.

À Elisete, Secretaria do Programa PPDSR-UEMA, sempre solícita. Obrigada!

À FAPEMA, imprescindível apoio financeiro para a concretização desta pesquisa.

Às lideranças do território de Charco e Juçaral, Zilmar Mendes- mulher exemplo de garra - pela oportunidade de aprender contigo que a força da luta não deve cessar jamais! Dona Ana Mendes, obrigada pela acolhida.

Almirandir Costa, pela disponibilidade de me receber, conversar e também de apresentar o território de Juçaral. Dona Sofia Fonseca e ao Seu Carlos Henrique Coelho, pela acolhida no período da pesquisa Joana Fonseca, carinhosamente “Curica”, pela disposição e calorosa recepção em Juçaral.

À Raimundo Mendes, conhecido como “Umbico” (in memoriam) e Dona Antônia Silva Mendes, pela recepção amistosa em Charco.

Aos moradores de Charco e Juçaral, pela compreensão e pelos ensinamentos transmitidos, sem os quais esta pesquisa não teria se tornado possível. Muito obrigada!

Ao advogado, Rafael Silva, que mesmo com uma agenda atribulada em razão de tantos compromissos em prol da luta pelos direitos humanos, contribuiu imensamente com esta pesquisa. Gratidão sempre!

À minha mãe querida, que a vida inteira me incentivou e imprimiu em mim a importância do valor dos estudos, da dedicação ao trabalho e da honestidade. Minha querida mãe, você sempre acreditou nos meus sonhos e nunca permitiu que eu esmorecesse. Se sou curiosa, em grande parte devo isso a você. Ao meu pai, homem simples e perseverante, contigo aprendi o valor da força de vontade, da persistência, desistir nunca foi uma opção para ti. Com vocês, aprendo sempre. Amo vocês!

Ao meu irmão, Júnior, com quem partilho as melhores memórias da infância. Tenho imenso orgulho de ti, grande exemplo de filho. Muito obrigada por ser presente de Deus na minha vida. Te amo!

Ao meu esposo e companheiro de vida, Adriano. A experiência de vivenciar esta pesquisa ao teu lado foi uma benção divina. Você me incentivou desde o momento em que decidi me submeter à seleção. Sempre meu porto seguro, me apoiou sem reservas dedicar-me integralmente a esta pesquisa. Foi meu fotografo no campo, meu maior ouvinte e debatedor sempre. Sou muito grata a Deus por nosso encontrado. Por receber o teu abraço nos momentos de angustia, teu carinho e respeito incondicionais. Muito obrigada por existir na minha vida.

Havia a paciência de esperar, mesmo quando a certeza se perdia, pois cada sonho recolhido no ar dava sustento a nova fantasia, e fácil nesse sonho era chegar, além de para onde não se ia, que nunca ninguém muda de lugar, quando o próprio caminho é moradia, e o ir já é, no fundo, regressar de onde nem mesmo em sonho estaria, e se sabe, por fim, que o ser e o estar são uma coisa só, cheia ou vazia da esperança que sempre há de sobrar para encher de esperança um outro dia.

(José Chagas)

RESUMO

A questão de materialização dos direitos das comunidades quilombolas é de suma importância e atual, posto que no campo de disputas concretas, remonta ao período colonial permanecendo até os dias atuais, mesmo após terem sido alçados à condição de sujeitos de direitos, a partir da ordem constitucional vigente. Não obstante a existência de diversos instrumentos legislativos, muitos são os expedientes obstativos à efetivação da política de regularização territorial, somados aos entraves de natureza jurídica e morosidade burocrática de diferentes instituições responsáveis pela garantia desse direito étnico. O objetivo deste trabalho é analisar a duração do processo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes de quilombos de que trata o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias na Constituição de 1988, tomando aqui como caso específico à comunidade de Charco-Juçaral, localizada no município de São Vicente Férrer, no Estado do Maranhão. Como vertente metodológica predominantemente se utilizará a etnografia de múltiplos locais, implicadas em entender não somente os ditos e os interditos contidos no processo em si e na execução da política pública de regularização territorial a cargo do INCRA, no Estado do Maranhão. Entrelaçando teoria e prática, objetiva-se, conforme proposto por Bourdieu, o pensar relacional à pesquisa de campo, no sentido de mobilizarem-se todas as técnicas pertinentes ao objeto em questão orientando dessa maneira as opções metodológicas desenvolvidas nesta pesquisa. Verificou-se, no decorrer da pesquisa que os dispositivos constitucionais que determinam a titulação dos territórios quilombolas e a duração razoável do processo figuram, pelo alcance reduzido e ineficácia, como legislações simbólicas, resultantes de processos de modernização liberal, que implicam em uma hipertrofia simbólica legislativa.

Palavras–chave: Quilombos. Morosidade. Desenvolvimento.

ABSTRACT

The question of the materialization of the rights of quilombola communities is of the utmost importance and current, since in the realm of concrete disputes, it dates back to the colonial period, remaining to the present day, even after having been elevated to the condition of subjects of rights, from of the current constitutional order. Though the existence of several legislative instruments, there are many obstacles to the implementation of the territorial regulation policy, together with the legal obstacles and bureaucratic delays of different institutions responsible for guaranteeing this ethnic right. The purpose of this work is to analyze the duration of the process of identification, recognition, delimitation, demarcation and titling of lands occupied by remnants of quilombos dealt with in Article 68 of the Transitional Constitutional Provisions Act in the 1988 Constitution. Community of Charco-Juçaral, located in the municipality of São Vicente Férrer, in the State of Maranhão. As a methodological approach, the multi-local ethnography will be used, implying not only the notions and the prohibitions contained in the process itself and in the execution of the public policy of territorial regulation by INCRA, in the State of Maranhão. Intertwining theory and practice, it is objectified, as proposed by Bourdieu, the relational thinking to the field research, in the sense of mobilizing all the techniques pertinent to the object in question orienting in this way the methodological options developed in this research. In the course of the research, it was verified that the constitutional provisions that determine the title of Quilombola territories and the reasonable duration of the process are characterized by reduced scope and inefficacy as symbolic legislations resulting from processes of liberal modernization that imply a symbolic hypertrophy Legislation.

Keywords: Quilombola communities. Slowness. Development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Renda, Pobreza e Desigualdade- Município de São Vicente Férrer- MA 33

Fotografia 1 – Documento encontrado no cartório de São Vicente Férrer (relação de escravos de Mariana Cantanhede Serra, data de 1871) 39

Figura 2 – Mapa de Localização da área em estudo 41

Fotografia 2 – “Socó”: instrumento utilizado na pesca artesanal na comunidade de Juçaral 42

Fotografia 3 – Trabalhador de Juçaral, com instrumento de trabalho 43

Gráfico 1 – Descompasso entre aprovação de RTID's, publicação de Portarias de reconhecimento e Decretos 83

Quadro 1 – Relação de prazos e artigos correspondentes, contidos na Instrução Normativa nº 57/2009, do INCRA 88

Fotografia 4 – Autoridades reunidas em mobilização no acampamento "Negro Flaviano", no INCRA, em 2011..... 115

Fotografia 5 – Quilombolas bloqueiam estrada de ferro Carajás, em Itapecuru- MA 118

Fotografia 6 – Greve de fome no INCRA- MA em 2015 120

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Antropologia
ACONERUQ	Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão
ACP	Ação Civil Pública
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CF	Constituição Federal
CNASI	Confederação Nacional das Associações dos Servidores do INCRA.
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CPISP	Comissão Pró-Índio de São Paulo
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DDPA	Declaração e Programa de Ação de Durban
DEM	Democratas
DFQ	Coordenação Geral de Regularização dos Territórios Quilombolas
DGE	Diretoria Geral de Estatística
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
DOU	Diário Oficial da União
EBC	Empresa Brasileira de Comunicação
EC	Emenda Constitucional
F	Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária
F4	Serviço e Regularização de Territórios Quilombolas
FCP	Fundação Cultural Palmares
FETAEMA	Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras do Estado do Maranhão
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
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
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IN	Instrução Normativa
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ITERMA	Instituto de Terras do Maranhão
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
ITESP	Instituto de Terras de São Paulo
LAI	Lei de Acesso à Informação
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEC	Ministério da Educação.
MINC	Ministério da Cultura.
MOQUIBOM	Movimento Quilombola do Maranhão
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
OAB	Ordem dos Advogados do Maranhão
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
RTID	Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SR 12	Superintendência Regional do Maranhão
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TEDH	Tribunal Europeu de Direitos Humanos
UEMA	Universidade Estadual do Maranhão
UFMA	Universidade Federal do Maranhão.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14

2 O TERRITÓRIO DE CHARCO-JUÇARAL: antagonismos entre o indivíduo proprietário e os sujeitos de direito coletivos 29

2.1 Do Lugar de quem fala sobre o lugar que deve falar 31

2.2 O aquilombamento contemporâneo em Charco e Juçaral: a luta pelo território para si 46

2.3 A luta dos "sem-terra" no território de Juçaral-Charco 49

2.3.1 O "retomamento" do território étnico, legitimado por quem historicamente oprime: quando a polícia diz "pode continuar teu trabalho, que tu tem direito!" 55

2.3.2 A comunidade quilombola de Charco-Juçaral: quando a certeza da legitimidade do direito reforça a sentido da luta 58

3 A "DURAÇÃO RAZOÁVEL" DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO TERRITORIAL DE CHARCO/JUÇARAL 65

3.1 O direito territorial quilombola à luz da duração razoável do processo 68

3.2 O processo de reconhecimento das comunidades quilombolas e seus entraves normativos 82

3.3 O processo de reconhecimento do território da comunidade quilombola de Charco-Juçaral e a análise de sua duração 89

4 MOBILIZAÇÃO POLÍTICA EM CHARCO/JUÇARAL: o processo administrativo em f(r)ases 97

4.1 Em primeira f(r)ase: o relatório técnico de identificação e delimitação de Charco-Juçaral e o Acampamento Negro Flaviano 103

4.2 Em segunda f(r)ase: o"*Kit-Portaria*" a demora do INCRA e outra ocupação do MOQUIBOM 115

4.3 Em f(r)ase inconclusa: a publicação do decreto de interesse social do território de Charco-Juçaral. 117

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 122

REFERÊNCIAS 130

APÊNDICE A – Quadro 2- META 2 do CNJ: objetivos específicos por ano 142
ANEXO A – Relação de algumas propriedades da freguesia de San Vicente Férrer 143

1 INTRODUÇÃO

O trabalho proposto pretende analisar o reconhecimento dos direitos étnico-territoriais das comunidades quilombolas que lhes é garantida, em razão da inserção do artigo 68[1] do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT[2] na Constituição de 1988, em conjunto com outra garantia constitucional, relacionada ao trâmite dos processos nas instituições públicas, decorrentes da inserção do princípio da duração razoável do processo, localizado no artigo 5º, inciso LXXVIII, através da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.

Para compreender o itinerário político que culminou na inserção dessa garantia étnico-territorial no corpo constitucional, por meio do artigo 68 do ADCT, é imprescindível compreender a trajetória empreendida por este segmento social específico na luta pelos seus direitos, e bem assim captar todo o processo de correlação de forças implicados no efetivo exercício de tais conquistas ao menos formais.

Assim se faz necessário captar como o termo quilombo assumiu diversas acepções no imaginário da nação brasileira. Em distintos contextos históricos, ora lhe foi atribuído o caráter penal e discriminatório, notoriamente no período em que vigeu a escravidão dos povos africanos no Brasil, para em outro contexto político se perceber como o termo descolonizou-se[3], principalmente no meio jurídico,

---

[1] Art. 68- Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. (BRASIL, 1988).

[2] Consoante preleciona o volume publicado "A Constituição e o Supremo", "[...] O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se juridicamente, como um estatuto de índole constitucional. A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em consequência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. Disso decorre o reconhecimento de que inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos constantes da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho do Estado" (RE 160.489, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 11-10-94, *DJ* de 9-6-1995) (BRASIL, 1995). No entanto, é imprescindível observar que "[...] o alcance de normas constitucionais transitórias há de ser demarcado pela medida da estrita necessidade do período de transição, que visem a reger, de tal modo a que, tão cedo quanto possível, possa ter aplicação a disciplina constitucional permanente da matéria [...]" (ADI 644-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 4-12-91, *DJ* de 21-2-92 (BRASIL, 2009a, p. 1253).

[3] O termo quilombo assumiu, durante todo o período colonial, profundas raízes de caráter penal e discriminatório. A partir de um amplo processo de revisão e redimensionamento da questão, desde a década de 1980, pela historiografia e antropologia, que o termo se descolonizou, principalmente no âmbito jurídico, para significar lugar de luta e resistência contra a opressão, e os sujeitos que ali

deslocando a questão quilombola ao plano de direitos a serem protegidos constitucionalmente.

O caráter penal inicialmente atrelado ao conceito de quilombo[4] foi imposto pelo Conselho Ultramarino em 1740, em resposta a uma consulta feita pelo rei de Portugal, definindo-o como sendo "[...] toda habitação de negros fugidos, que não passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos e nem se achem pilões nele" (MOURA, 1989, p. 11), desqualificando e reprimindo essas modalidades de gestão de território.

Esses elementos definidores do conceito dos quilombos, na concepção da normativa ultramarina, são atualmente interpretados criticamente à luz da antropologia, para alçá-los a condição de espaços de luta e mobilização política. Inclusive, reflexões mais sistemáticas relativas às comunidades quilombolas, a partir de inúmeras casuísticas verificadas em pesquisas, passaram a descontruir a concepção mitológica de um modelo único, homogêneo e apartado da totalidade social. Consoante Araújo (2017, p. 12):

> A atualização do termo quilombo permitiu uma inversão de posições sociais. Se no passado ser quilombola ou ter ligações com quilombos significava manter-se à margem da sociedade, hoje o papel se inverteu. Ser remanescentes de quilombos hoje exige um processo de auto definição e um reconhecimento público e legal de um caráter étnico antes negado.

Os interesses econômicos que pautaram o processo gradual de abolição da escravidão no Brasil e todo o arcabouço jurídico-legislativo envoltos neste processo sempre atuaram de maneira restritiva em relação aos direitos das comunidades quilombolas, ofertando-lhes um lugar de subalternidade e subcidadania.

Tal situação pode ser verificada através das legislações que vigeram durante aquele período. Em substituição ao regime de sesmarias, situação em que Portugal delegava a posse de terras no Brasil para quem quisesse cultivá-las, foi

---

vivem, portadores de direitos étnicos-territoriais (BALDI, 2009).

[4] O regramento ultramarino de 1740 continha cinco elementos constitutivos do que significavam os quilombos à época: a fuga ou a situação vinculada a de fugitivo; quantidade mínima de fugitivos, que variava conforme a rigidez que se impunha aos quilombos; isolamento geográfico – o que nem sempre condizia com a realidade, à exemplo da comunidade de Frechal-MA, há poucos metros da casa grande; ausência de rancho ou moradia habitual; e "nem se achem pilões nele", representando o pilão o símbolo do autoconsumo. O caráter penal tem intenção repressiva evidente: inviabilizar qualquer forma de autonomia individual ou coletiva advinda dos quilombos. Dessa forma, a categoria quilombo deixou de ser considerada crime e transformou-se em categoria de autodefinição, voltada para reparar danos e acessar direitos (BALDI, 2009).

suspenso em 1822. A partir de 1850 adveio a Lei de Terras, e com ela verificou-se significativo deslocamento do eixo de riqueza no Brasil, que passaria da condição de possuir escravos para deter a propriedade imobiliária.

A partir desse instrumento legislativo transforma-se a terra em mercadoria, cujo meio de aquisição se daria através de compra e venda[5] e concomitantemente a questão de mão de obra assalariada[6], por meio da imigração. Cumpre destacar que inicialmente os imigrantes não poderiam comprar terras no Brasil, sua finalidade precípua seria dar fim ao regime de escravidão dos povos africanos no Brasil. Dessa maneira, "[...] o país inventou a fórmula simples da coerção laboral do homem livre: se a terra fosse livre, o trabalho tinha que ser escravo; se o trabalho fosse livre, a terra tinha que ser escrava" (MARTINS, 2010, p. 21).

A inserção do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias na Constituição Federal foi resultado de um longo processo de luta que aglutinou comunidades negras rurais que tinham em comum, além de um passado de resistência ao regime escravista, o enfrentamento de contínuo processo de expropriação de seus territórios.

Neste contexto político, o movimento negro conduziu as demandas das comunidades negras rurais que já vinham sendo pleiteadas em diversas localidades. Tanto é assim que Fiabani (2007) aponta que muito antes da promulgação da Constituição de 1988, lideranças comunitárias oriundas dos estados do Pará e do Maranhão já estavam engajadas na luta por seus direitos territoriais[7]. Também Almeida (2006, p.33) entende que a conquista do direito ao território é fruto de intensas lutas, prévias até mesmo ao momento ao estabelecimento da Assembleia

---

[5] Antes da inserção da Lei de Terras de 1850 no ordenamento jurídico brasileiro, o meio hábil de se amealhar terras era através do sistema de sesmarias, que eram doações feitas pela Coroa Portuguesa a quem estivesse disposto a cultivar terras no Brasil, em troca do pagamento de imposto. A terra era considerada patrimônio de Portugal. (Comentário Próprio).

[6] "Artigo 18. O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente à custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração pública, ou na formação de colônias nos logares em que estas mais convierem; tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem." (BRASIL, 1850).

[7] "No que tange aos projetos e ações gestadas, coube as organizações do norte e nordeste, que vinham realizando encontros, projetos de mapeamento e formações políticas desde o final dos anos 70, com destaque para o CCN-MA e o CEDENPA (Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará) o papel de fornecedoras de subsídios sobre a existência de comunidades negras rurais, termo majoritário em uso até então [...]" No Maranhão inicia-se esses trabalhos de mapeamento a partir do Projeto Vida de Negro, idealizado pela historiadora Mundinha Araújo. (BRUSTOLIN; SOUSA, 2017, p. 4-5).

Constituinte, uma vez que: “O processo social de afirmação étnica, referido aos chamados quilombolas, não se desencadeia necessariamente a partir da Constituição de 1988 uma vez que ela própria é resultante de intensas mobilizações”.

A partir dessas reinvindicações é que surgem as proposições do direito dessas comunidades na Assembleia Constituinte, em 1987. O trâmite das proposições naquele período foi cercado de disputas, e alguns estudiosos afirmam que a inserção do direito étnico territorial das comunidades quilombolas foi realizada no “apagar das luzes”, a partir da pressão política exercida pelo movimento negro[8].

A partir da inserção desse direito territorial étnico, apresentam-se uma série de entraves, ligados a exigências de critérios e procedimentos na execução da política pública de regularização territorial das comunidades remanescentes dos quilombos que resultaram em impedimentos tanto de ordem prática, quanto de ordem discursiva, surgindo a necessidade de se compreender o processo social implicado em dar significado ao conjunto heterogêneo de decisões, regulamentos, normas, leis e medidas administrativas que possuem uma função estratégica dominante.

Os óbices gerados à efetivação dos direitos étnico-territoriais das comunidades quilombolas podem ser verificados a partir dos constantes deslocamentos de competência administrativa na execução da referida política. A primeira tentativa de regulamentação do artigo 68 do ADCT, em nível federal, aconteceu por força do Decreto nº 3912/2001, que deixou a cargo da Fundação Cultural Palmares–FCP a competência administrativa de executar a política de regularização dos territórios quilombolas em todo o Brasil (BRASIL, 2001).

O período em que a FCP ficou responsável pela execução da política de regularização, entre 2001 e 2003, apenas três comunidades quilombolas foram tituladas pelo órgão[9]. Entretanto, apenas uma delas possui título definitivo expedido

---

[8] Era senso comum entre os congressistas que as comunidades quilombolas remontavam ao passado, representando resquícios insignificantes de uma história a ser esquecida e fadada ao fracasso e desaparecimento. “No processo constituinte, as emendas populares que não alcançavam o número mínimo de assinaturas (algo em torno de cem mil) podiam, como de fato aconteceu, ser subscritas e apresentadas por qualquer parlamentar como se suas fossem. ” Foi o fez o então Deputado Carlos Alberto Caó, do PDT-RJ, em 20-8-87, sob a forma de Emenda Popular. Também a então Deputada Benedita da Silva, do PT-RJ propôs emenda em 06-05-1987 à Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Deficientes e Minorias (SILVA, 1997, p. 13-14).

[9] Em consulta ao sítio eletrônico da Comissão Pró-Índio de São Paulo, que realizada constantes monitoramentos das terras tituladas em favor das comunidades quilombolas no país, verificou-se que apenas duas titulações foram efetivadas pela FCP. A primeira delas foi realizada no território

em cartório. A legislação que delegava competência à referida Fundação foi considerada inconstitucional pelo Decreto nº 4887/2003 (BRASIL, 2003). Com isso operou-se deslocamento de competência da titulação, ficando à cargo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA[10].

Atualmente, o processo de regularização territorial à cargo do INCRA é composto por diversas etapas – que se iniciam com o pedido de abertura, que tanto pode ser feito de ofício por esta autarquia quanto levado a efeito pela própria comunidade, por meio da associação de moradores. Sendo o pedido de abertura realizado pela própria comunidade, é necessário que a referida associação-constituída para o fim de dar prosseguimento aos atos administrativos e receber o título coletivo do território em seu nome[11] - realize breve síntese histórica de sua comunidade[12].

As etapas consecutivas ao pedido de abertura do procedimento no INCRA somente acontecem após a certificação da comunidade junto à FCP. Sem ela, o processo fica sobrestado no órgão. Quando a certificação é juntada ao pedido de abertura do procedimento de regularização, a autarquia deverá elaborar uma das mais importantes peças do processo, que é o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação-RTID da área.

O RTID é um procedimento administrativo cujo objetivo a identificação, o reconhecimento, a delimitação da área pertencente ao território das comunidades quilombolas. É composto por uma série de documentos, a saber: I- Relatório Antropológico[13] de caracterização histórica, econômica, ambiental e sociocultural da área: II- Levantamento fundiário, contendo as descrições e informações do imóvel;

---

da comunidade de Curiaú-AP, em 1999 e que possui título registrado em cartório. A outra comunidade titulada é o território de Cabaceiras-PA, que compreende as comunidades de Apui, Castanhaduba, Cuecê, Matar, São José e Silêncio, em 2000, entretanto nenhuma delas possuem títulos registrados em cartório (CPISP, 2017a).

[10] O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA, 2017) é uma autarquia federal cuja missão prioritária é executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional. Criado pelo Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970, atualmente o Incra está implantado em todo o território nacional por meio de 30 superintendências regionais.

[11] O artigo 24, da Instrução Normativa prevê que: "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 a obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade, devidamente registrada no Serviço Registral a Comarca de localização das áreas" (INCRA, 2009, p. 10).

[12] Consoante o artigo 7º da Instrução Normativa nº 57/2009, do INCRA "O processo administrativo terá início por requerimento de qualquer interessado, das entidades ou associações representativas da vontade da parte, apresentada por escrito ou reduzida a termo" (INCRA, 2009, p. 2).

[13] Todos os requisitos para o desenvolvimento do Relatório Antropológico estão previstos nas alíneas a, b, c, d, e e, f do inciso I do artigo 10 da Instrução Normativa nº 57/2009, do INCRA.

III-Planta e Memorial descritivo o perímetro do território, com a indicação de ocupações lindeiras do entorno do imóvel requerido; IV-Cadastramento das famílias remanescentes dos quilombos; V-Levantamento e especificação de possíveis áreas que lhes sejam sobrepostas[14], e VI- Parecer técnico conclusivo.

No conteúdo do RTID encontram-se informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas e antropológicas, obtidas por ocasião do trabalho de campo desenvolvido pela equipe técnica interdisciplinar do INCRA ou de empresa contratada para esse fim, cujas informações devem ser obtidas tanto em visitas, realizadas na área pleiteada pela comunidade quilombola, quanto junto a instituições públicas e privadas.

Em 2016, após a posse do Presidente da República Michel Temer, novos deslocamentos de competência para a titulação foram levados a efeito. O primeiro deles, ocorrida em maio, estabeleceu por meio da Medida Provisória nº 726 a delegação da competência para o Ministério da Educação e Cultura-MEC (BRASIL, 2016a). Uma semana depois, novo deslocamento foi operado, através de uma retificação da mesma medida mencionada, desta vez mantendo as titulações sob a responsabilidade do INCRA. Na semana subsequente, outro deslocamento de competência, por meio do Decreto 8.780/2016, transferiu para a Casa Civil a tarefa de titulação dos territórios quilombolas[15] (BRASIL, 2016b).

Em setembro de 2016, o Decreto nº 8.865/2016 confirma a competência das titulações para a Casa Civil e o INCRA passa a ser responsável apenas pela condução dos processos de regularização, vinculado à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. O resultado prático dessa medida foi que as decisões passaram a ter caráter mais político do que técnico, resultando em mais entraves e nenhuma titulação para as comunidades quilombolas em 2016

[14] Essas sobreposições podem acontecer com unidades de conservação, áreas de segurança nacional, áreas onde estão localizadas faixas de fronteira, terras indígenas, terrenos de marinha, em outras terras públicas arrecadadas pelo INCRA ou pela Secretaria do Patrimônio Público da União-SPU e em terras dos estados e municípios (CHACPE, 2014).

[15] É um traço característico do descompasso com que a política pública de regularização territorial é tratada no Brasil. é que a todo momento acontecem mudanças legislativas relativas ao procedimento administrativo. Alegava-se a ausência de legislação ordinária para tratar especificamente a questão. As primeiras titulações são decorrentes de leis estaduais. A primeira tentativa de regularizar o artigo 68 do ADCT realizado no âmbito federal foi por meio do Decreto nº 3912/2001 com características nitidamente inconstitucionais. Esse decreto foi substituído pelo Decreto nº 4887/2003, que é alvo de uma ação direita de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Além disso, o Poder Executivo Federal promove constantes deslocamentos de competência nos órgãos que executam a política. Todas essas medidas geram instabilidades e tumulto nos referidos procedimentos.

(BRASIL, 2016c; CPISP, 2016a).

A homogeneização de critérios de identificação das comunidades quilombolas é outro entrave verificado, uma vez que a postura estatal é a de regular a atividade de elaboração dos estudos antropológicos, impondo aos profissionais antropólogos uma série de critérios normativos com tópicos descritivos inúteis ao saber e fazer desses profissionais. Nesse sentido a Associação Brasileira de Antropologia (ABA, 2008, p. 3) se posicionou:

> [...] o relatório antropológico não trabalha sob o suposto de uma verdade absoluta e externa aos atores, mas desempenha o papel de apreender e interpretar o ponto de vista nativo sobre sua história, sociedade e ambiente, de forma a traduzi-lo nas linguagens externas a ele. Como corolário deste papel principal, a Antropologia também tem o papel de relativizar e enriquecer tais saberes e linguagens do Estado, ao confrontá-lo com concepções e conceitos que lhe são externos. A recusa de qualquer destes objetivos deve ser assumida pelas agências de Estado como fruto de decisão política explícita, e não transferida para o exercício antropológico por meio de constrangimentos legais ou normativos. Diante destas considerações, repudiamos a pretensão do Estado Brasileiro em interferir sobre o saber e o fazer antropológicos, tendo em vista interesses conjunturais e externos ao legítimo debate público em torno dos objetivos que formalmente sustentam o diálogo entre antropólogos e agências de Estado.

Outro entrave está relacionado aos recursos destinados à execução da política de regularização. A análise do desempenho financeiro relativo ao orçamento destinado pela União ao INCRA[16], em todo o território nacional, para a realização de ações destinadas ao reconhecimento, demarcação, titulação dos territórios quilombolas foram consideravelmente baixos. Embora a dotação orçamentária tenha sido significativa, os valores efetivamente pagos entre período de 2004 a 2016 não conseguiram sequer atingir marca de vinte por cento da verba destinada à realização da política para cada ano.

O descompasso entre o orçamento aprovado e o efetivamente gasto não está relacionado à baixa demanda direcionada ao INCRA. Um dos fatores levantados revela que grande parte das titulações vem acontecendo em terras

[16] Por meio de consulta feita ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Lei de Acesso à Informação- LAI, sob o protocolo nº 03950002739201681, verificou-se que às verbas destinadas à regularização dos territórios quilombolas nunca são utilizados em sua totalidade., inclusive porque as verbas vêm destinadas através de rubricas, bastante inflexíveis no momento da execução orçamentária. Aliás, o tratamento dado à questão orçamentária é uma questão sensível, visto que o órgão, mesmo com significativas rubricas para efetivar a política não as utiliza devidamente, impossibilitando pedidos de ampliação dos orçamentos, justamente pela não utilização integral dos recursos.

públicas estaduais ou devolutas, através de parcerias com os institutos de regularização de terras estaduais, situação onde os processos apresentariam menos óbices e poucos confrontos com proprietários, sendo desnecessário o emprego da totalidade do orçamento quilombola (INESC, 2010). Em razão da baixa aplicabilidade desses recursos, torna-se difícil justificar aumentos orçamentários.

As sucessivas normativas internas do INCRA também aumentaram a burocracia do processo de titulação das comunidades, somados aos argumentos de inadequação legal do Decreto nº 4887/2003, são fatores que se somam ao conjunto de correlação de forças e fatores políticos[17] empenhados na derrocada da política em si.

É inegável que a inscrição dos direitos étnico-territoriais na Carta Política de 1988 é importante, na medida em que rompe com o esquema jurídico que sempre conduziu ao equívoco político-jurídico de uma pretensa igualdade e unicidade no processo formativo da nação brasileira, evocando que o Brasil teria um só povo em um único território. Atualmente, esse arrazoado ideológico é contrariado, no plano formal, justamente pela existência das disposições constitucionais relativas aos direitos de indígenas, apresentados em capítulo específico no texto constitucional, e também as referentes às comunidades quilombolas, em disposição constitucional transitória.

Shiraishi Neto (2013, p. 23) considera que a existência de dispositivos legais garantidores de direitos específicos para determinados segmentos sociais, os coloca na condição de minorias e relata ainda que:

> [...] a omissão do Estado brasileiro, que se prolongou por décadas, acabou gerando um enorme "déficit de direitos" para os diversos grupos sociais, inclusive para as denominadas "minorias". Quando da implementação de políticas, os problemas se agravaram, uma vez que foram pensados e tratados de forma universal e não como problemas singulares, que pudessem ser resolvidos por meio de políticas mais localizadas, isto é, os problemas tidos como universais eram "atacados" de forma conjunta.

Essa fórmula universalista de se pensar as políticas públicas para segmentos sociais específicos como é o caso das comunidades quilombolas

[17] O Partido da Frente Liberal-PFL, atual Democratas-DEM, ajuizou ação alegando a inconstitucionalidade do Decreto nº 4887/2003, que atualmente está em andamento no Supremo Tribunal Federal. Também o Poder Legislativo, através de um Projeto de Emenda à Constituição-PEC 215, pretende deixar a cargo do Legislativo a execução da política de regularização territorial das comunidades quilombolas.

acabou, no lugar de propiciar a efetivação de direitos, desencadeando o início a uma intensidade de conflitos direcionados a essa categoria específica, quer no plano jurídico ou político. Este embate é relativo não apenas aos direitos requeridos pelas comunidades quilombolas, mas concerne também ao embate diante da reprodução de seus modos de vida, saberes e direitos de existir que se contrapõem de forma contundente à lógica capitalista.

É possível, a partir da observação desses modos de vida comunitários perceber uma gama de vivências coletivas de pertencimento e desenvolvimento social que extrapolam categorias jurídicas existentes no moderno direito burguês, que sempre defendeu o direito à propriedade privada capitalista como única via possível para o desenvolvimento social pleno, supervalorizando o desenvolvimento econômico a qualquer custo, mesmo que isso implique em sacrificar de maneira intransigente o direito à existência digna dessas comunidades.

Mesmo com a compreensão diminuta do arcabouço político-jurídico que se propõe manejar a regularização dos territórios quilombolas, reconhecer e demarcar terras para comunidades tradicionais possui expressiva centralidade política, justamente por se tratar de uma questão de reestruturação fundiária no Brasil, fator que possibilitaria, por conseguinte, à desestabilização e ao acirramento das relações de poder e dominação, bastante consolidadas na esfera política-jurídica, que remontam ao período colonial.

Embora o direito de regularização dos territórios dos povos e comunidades tradicionais, esteja inscrito no rol de garantias constitucionais, é inegável a baixa efetividade desses direitos, revelando assim o embate travado em torno da questão. A análise entre a discrepância vislumbrada dos pleitos requeridos e os efetivamente concluídos revelam um cenário de uma série de antagonismos que permeiam a questão fundiária e os interesses econômicos do grande capital.

Em razão disso, o cerne desta pesquisa é no sentido de revisitar criticamente os elementos jurídicos que compõe a aplicação dessas garantias em conjunto com outro direito inscrito no rol de direitos e garantias fundamentais, introduzido na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional de nº 45/2004, que a todos garante- ou pelo menos deveria garantir- a razoável duração dos processos, confere ao cidadão também o direito ao acesso à justiça, como também o direito de que os serviços públicos monopolizados pelo Estado sejam prestados em tempo razoável.

Ao definir este princípio como elemento concernente para o acesso à justiça, tal demanda não se restringe ao simples direito de petição junto às instâncias estatais, de forma que o presente estudo se propõe a demostrar que a demanda no cumprimento dos processos em prazo razoável deve ser efetiva, tempestiva e adequada, sendo atribuição do Estado alcançar esse objetivo. O intuito é, portanto, analisar as modificações impostas pela Emenda Constitucional nº 45 e suas consequências ao direito étnico territorial das comunidades quilombolas.

O discurso sustentado pelo Estado é de que tais reformas tinham por objetivo concretizar ajustes na estrutura do Judiciário e também da Administração Pública, com o argumento de que a morosidade dos processos judiciais e administrativos e a baixa efetividade das decisões acabariam por comprometer o desenvolvimento social e econômico nacional, dado o enorme descrédito dessas instituições, tendo por consequência o desestimulo aos investimentos do capital nacional e transnacional.

Diante da necessária relação entre o processo e Constituição, este trabalho pretende contribuir com a análise do direito territorial étnico à luz do direito à duração razoável do processo, relacionado ao 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.

Desse modo, buscamos compreender especificamente o processo de insurgência dos sujeitos portadores de direitos étnicos territoriais da comunidade remanescentes de quilombos em Charco e Juçaral, no município de São Vicente Férrer, no Estado do Maranhão. Além disso, buscamos relacionar o direito à duração razoável do processo com o tramite do processo de titulação deste território em específico às dinâmicas de gestão dessa política pública pelos órgãos responsáveis, sendo imprescindível, portanto, analisar as estratégias dos movimentos sociais para a efetivação da titulação deste território quilombola.

Como referência, buscamos analisar o processo de regularização do território de Charco/Juçaral, localizado no município de São Vicente Férrer, no Estado do Maranhão. Tal regularização, à cargo da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- INCRA, cujos desdobramentos também acabaram por levar a questão ao Judiciário, segue ainda em inconclusa titulação para a comunidade, que requereu seu direito à regularização de seu

território desde o ano de 2009.

Em razão disso, buscou-se apreender os mecanismos exercidos dentro do jogo político- jurídico e as (dis)funcionalidades inerentes ao processo de Charco/Juçaral, que revelam não só os entraves obstativos à consecução da política pública, mas sobretudo desvendam o comportamento reproduzido pelas instituições no campo da concretização real do direito dessa comunidade ao seu território.

Os esforços demandados nesta pesquisa possibilitaram verificar a dinâmica que engloba o pedido de abertura do procedimento administrativo junto ao INCRA, a concretização do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação da área, e suas etapas sucessivas, que dizem respeito ao reconhecimento formal do território até a fase de decretação da área como de interesse social, tornando-a, portanto, disponível ao processo de desapropriação.

Em razão da atual fase processual em que se encontra o processo de Charco/Juçaral, que pelos ditames do Decreto nº 4887/2003 é a sua decretação como área de interesse social, mediante ato da Presidência da República, o INCRA-MA iniciou os levantamentos para a consecução da desapropriação da área do território da comunidade quilombola de Charco e Juçaral.

Em virtude da delimitação do campo de análise, a pesquisa deteve-se a investigação dos atos anteriores à fase de desapropriação, uma vez que ainda segue inconcluso o processo de desapropriação dos imóveis que compõem a área da referida comunidade e em apenas um deles obteve-se a autorização do pagamento em favor do fazendeiro.

As estratégias desenvolvidas ao longo desta pesquisa foram no sentido de construir o objeto de estudo com ênfase na sociologia reflexiva proposta por Bourdieu (2004), o pensar relacional à pesquisa de campo, no sentido de mobilizar-se todas as técnicas pertinentes ao objeto em questão, prelecionando ainda que o campo caracterizar-se-ia por ser “uma estenografia conceitual” de um modo de construção do objeto que vai comandar – ou orientar – todas as opções práticas da pesquisa. Desse modo, Bourdieu (2004) busca-se romper com o que chama de “monoteísmo metodológico”.

A abordagem metodológica capaz de realizar os objetivos desse trabalho foi a “observação situada” e o “estar lá”, com intuito de observar, criticar e verificar a realidade do objeto de estudo, e compreender o contexto do surgimento desses sujeitos de direitos ante o processo de aquilombamento. De acordo com Geertz

(2008), o trabalho realizado pelo etnógrafo é o de elaborar uma descrição densa, e não simplesmente proceder-se a uma coleta de dados, seguido por rotinas automatizadas, o que o implica a apreender uma multiplicidade de estruturas conceituais complexas, sobrepostas, presente em todas as etapas de sua pesquisa em campo.

Perfilhando-se a esta corrente metodológica, que envolve percorrer múltiplas instâncias, na construção do trabalho de campo, procurou-se realizar uma "etnografia de múltiplos locais", caracteriza-se por ser uma "narrativa de testemunha ocular", justificado pela necessidade de conhecer as nuances que envolvem a questão da efetivação, ou não, dos direitos da comunidade de Charco e Juçaral a uma duração razoável do processo (MARCUS, 2002).

O desenvolvimento do trabalho verifica-se a partir das técnicas de pesquisa documental, uma vez que foram analisados os conteúdos de cinco volumes referentes ao processo de regularização territorial junto ao INCRA-MA. Na leitura desses documentos, buscou-se pistas de onde estariam os maiores entraves à morosidade deste processo. Entretanto, esta pesquisa não se deteve apenas ao procedimento administrativo realizado pelo INCRA. A investigação debruçou-se também em analisar os autos do processo da Ação de Reintegração de Posse[18] ajuizada pelo fazendeiro, junto à Comarca de São Vicente Férrer, onde se situa a comunidade quilombola de Charco-Juçaral, com a finalidade de promover-lhes o despejo.

Como a defesa da comunidade alegou, com base em fortes evidências documentais, de que ali resistia uma comunidade quilombola, o despejo foi sobrestado. Em decorrência da abertura de pedido administrativo de regularização territorial, o INCRA-MA e a FCP, em Brasília, foram convocados a manifestar interesse no processo e, tão logo as manifestações foram no sentido de compor a lide, o processo foi deslocado para tramitar sob a competência da 8ª Vara da Justiça Federal na capital do Estado. Assim, também foi necessária à coleta de informações neste processo, materializado em seis volumes.

[18] A referida Ação de Reintegração de Posse, ajuizada na Comarca de São Vicente Férrer- MA, sob o nº 016/2009, ajuizada pelo neto do dito proprietário, também deu ensejo à Ação de Manutenção de Posse nº 306/2009, em deu desfavor, ajuizada pela comunidade. Sem possibilidades de recursos nos referidos processos, a ordem judicial foi no sentido de promover o despejo dos moradores de Charco e Juçaral. Com a mobilização das lideranças locais, especialmente Flaviano Pinto Neto, Almirandir Costa e Manoel Santana, que buscaram apoio junto ao advogado da FETAEMA, Luís Pedrosa, alegou-se, pela primeira vez, que a área em litígio se tratava de uma comunidade quilombola. Diante desse fato novo apresentado no processo, a ordem judicial foi suspensa.

Para apuração da morosidade do trâmite processual do processo de regularização do território junto ao INCRA-MA, a comunidade acionou o Ministério Público Federal, que buscou apurar o alegado em sede de Inquérito Civil, e com o homicídio de uma das principais lideranças em prol da regularização, Flaviano Pinto Neto e com o acirramento do conflito, o referido Inquérito Civil converteu-se em Ação Civil Pública, cujos principais pedidos destacam-se a duração razoável do processo. Desse modo, a pesquisa também buscou analisar o conteúdo da referida Ação Civil Pública.

Além da análise documental empreendida nos referidos processos, buscou-se informações sobre a área em litígio no Cartório de São Vicente Férrer. Nesta etapa da pesquisa, encontrou-se inúmeros documentos relativos ao primeiro censo realizado pelo Estado Brasileiro, concluído em 1872 (MARIANI et al., 2017), onde os senhores de escravos eram obrigados a declarar o quantitativo de pessoas escravizadas que detinham. Além desses documentos, foram encontrados outros, relativos a inventários e partilhas[19], que continham inclusive a discriminação de valores de bens e de pessoas escravizadas, consideradas à época patrimônio dos fazendeiros da região.

Foi realizado trabalho etnográfico, com a incursão na comunidade quilombola de Charco e Juçaral. Utilizou-se como instrumento de pesquisa entrevistas com as lideranças locais e também relatos orais dos moradores do quilombo. Esta etapa do trabalho foi de grande importância e imprescindível à compreensão de toda a vivência comunitária, e da dimensão da mobilização política na luta por direitos, bem como sua emergência enquanto sujeitos portadores de direitos territoriais de viés étnico, compreendendo o movimento de transformação de "quilombos em si para quilombos para si", tendo como aporte teórico a pesquisa desenvolvida por Furtado (2012).

Na etnografia de múltiplos locais, utilizada ao longo da pesquisa, foi possível acompanhar dois movimentos de ocupação na sede do INCRA-MA, articulado pelo Movimento Quilombola no Maranhão-MOQUIBOM, com participação de indígenas e camponeses, entre o período de 2015 e 2016, redundando, inclusive,

[19] Os documentos encontrados, relativos ao período em que vigeu a escravidão dos povos africanos na região, encontrava-se desordenados e em péssimo estado de guarda e conservação. A responsável pelo Cartório local, recentemente nomeada, relatou que informou sobre a situação de precariedade na guarda desses documentos e, que tanto o ITERMA, quanto o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão haviam firmado o compromisso dar tratamento adequado ao referido acervo documental, de inestimado valor histórico.

em greve de fome. Também se acompanhou uma tentativa frustrada de interlocução entre comunidades e o INCRA, mediada pela Procuradoria da República, em resposta à pauta de desocupação do órgão em meados de 2015, realizada em março de 2016.

No percurso desta pesquisa, foram coletados dados secundários, oriundos de outras pesquisas, consubstanciadas neste trabalho sob a forma de gráficos, tabelas. Pertinente às técnicas de pesquisa, também foi realizada entrevista com outros informantes, em razão de sua atuação institucional. Nesse sentido, é necessário destacar que alguns desses informantes disponibilizaram informações, desde que lhes fosse preservado o sigilo da sua identidade. Diante desse fato, optou-se por realizar consultas aos órgãos[20] responsáveis pela referida política pública por meio da Lei de Acesso à Informação[21], sendo algumas prontamente respondidas, já em outras foi necessário ingressar com recursos, em razão da insuficiência das informações prestadas.

O plano de investigação ora em exposição está organizado em três capítulos. O capítulo inicial teve como objetivo caracterizar o território étnico de Charco e Juçaral, buscando utilizar dos subsídios históricos, antropológicos e geográficos de diversas fontes, bem como elementos captados na comunidade, a partir dos relatos orais de seus moradores. Além dessa caracterização, resgatou-se a gênese de conflitos e antagonismos entre os sujeitos de direitos coletivos e o dito proprietário individual.

No capítulo subsequente buscou-se compreender a lógica estatal que no plano formal garante o direito à duração razoável do processo em qualquer processo e a lógica fática imposta para o procedimento administrativo de regularização territorial da comunidade quilombola de Charco-Juçaral, em São Vicente Férrer, no Estado do Maranhão.

No capítulo derradeiro, o enfoque direcionado buscou evidenciar as etapas pelas quais percorrem o processo de regularização territorial de forma geral e os caminhos percorridos pela comunidade quilombola de Charco-Juçaral para garantir o andamento de seu procedimento em específico junto a Superintendência

[20] Figuram nessa lista o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão- MPOG; o Ministério da Cultura- Minc, órgão vinculado à Fundação Cultural Palmares e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário- MDA, ao qual o INCRA é vinculado.

[21] Foram realizadas 16 consultas. Foram respondidas 15 e uma ainda se encontra em tramitação, sem qualquer resposta, desde março de 2017.

Regional do INCRA-MA, evidenciando que em todas as etapas foram necessárias as mobilizações de um movimento surgido na Baixada Ocidental Maranhense, de viés étnico-territorial, conhecido como MOQUIBOM.

Registra-se que no mês de maio de 2017 foi publicado o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito – FUNAI e INCRA, que funcionou junto a Câmara dos Deputados. O documento sedimenta registros valiosos para análise da movimentação estatal em torno da regularização territorial de quilombolas, indígenas, no entanto, haja vista o escopo e cronograma da presente dissertação tais dados não serão aqui analisados.

No percurso desta pesquisa algumas dificuldades apresentaram-se como possíveis entraves. Aponta-se a desconfiança quanto aos objetivos desta pesquisa junto às instituições e a burocracia para adentrar nos recintos públicos e manusear processos, sendo imprescindível a exigência de apresentar declarações de vínculo institucional junto à Universidade. Ainda no que se refere ao quesito desconfiança, algumas entrevistas não se realizaram, mesmo diante das inúmeras tentativas de contato com os possíveis informantes.

Na Justiça Federal, os autos do processo estavam conclusos para o juiz há quase um ano, fato que atrasou o cronograma desta pesquisa, uma vez que não é permitido o manuseio de processos nesta condição. O órgão não dispõe de instalações para receber pesquisadores, restando-lhes a alternativa de pedir cópia das principais peças (às expensas do pesquisador) ou permanecer no balcão de atendimento. Embora algumas varas já utilizem o processo virtual, infelizmente não foi o caso. Com a inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, foi permitida uma carga rápida do processo, e assim feita sua reprografia. E quem não a possui? Os autos desse processo contêm mais de duas mil páginas! No INCRA, o trabalho de pesquisa foi realizado sem maiores dificuldades. Foi disponibilizado local condigno para realizar a análise documental e, na medida do possível, as dúvidas apresentadas foram esclarecidas.

Esta pesquisa não tem a pretensão de apresentar soluções quanto ao direito a duração razoável dos procedimentos de regularização territorial das comunidades quilombolas no Estado do Maranhão. Antes se propõe situar novamente o caso de charco e as lutas quilombolas para possibilitar a ampliação do debate em torno da questão.

2 O TERRITÓRIO DE CHARCO-JUÇARAL: antagonismos entre o indivíduo proprietário e os sujeitos de direito coletivos

O reconhecimento político jurídico dos direitos étnico-territoriais das comunidades quilombolas em razão da inserção do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias- ADCT na Constituição de 1988 propiciou que diversas comunidades negras rurais e urbanas se articulassem na luta pela efetivação de seus direitos.

Inserido no plano de garantias constitucionais, o Estado brasileiro formalmente incluiu por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004 o direito à duração razoável do processo, com a finalidade assegurar a celeridade aos procedimentos em trâmite na esfera administrativa e/ou judicial, a exemplo dos processos de reconhecimento dos territórios das comunidades quilombolas.

Todavia, a discrepância entre os pleitos requeridos e os efetivados não se coaduna com as garantias referidas no plano de direitos. O Estado brasileiro, enquanto detentor do capital simbólico de reconhecimento dos direitos territoriais das comunidades quilombolas, vem promovendo uma série de óbices à concretização desses direitos, seja por meio de instrumentos legislativos que elencam mais exigências aos processos, quanto entraves de ordem político operacional, promovendo deslocamentos de competência administrativa que dificultam a estabilização da política de regularização dos territórios quilombolas.

O desconhecimento de seus direitos de viés étnico-territorial também se constituiu em grande óbice para muitas comunidades, e o engajamento político com diversificados atores e movimentos sociais foi crucial na afirmação de tais direitos. Assim buscou-se apreender o conceito de aquilombamento, proposto por Furtado (2015, p. 102) que:

> [...] está assentado na compreensão de que, embora consubstanciados em modos de vida determinantes de uma definição prévia de “comunidade quilombola”, a existência concreta de tais comunidades não revela, consequentemente, que sua condição em si garantiria a inserção no plano de direitos formais já pactuados. Necessário se faz que tais comunidades transcendam da condição de sujeitos concretos, alvos de direitos, para sujeitos sociais que se organizam na busca da efetivação de tais direitos. Retomando uma definição marxista, essas comunidades sairiam de uma condição “em si”, para a conquista e redefinição de uma história “para si”. Tal movimento, nessa perspectiva, poderia ser entendido como o aquilombamento, que se gesta historicamente mediado pelas relações socioeconômicas, culturais e políticas e determinaria a tentativa de

> resistência dessas comunidades (e demais minorias) às estruturas dominantes.

A partir dos relatos obtidos por meio de lideranças locais, fez-se uma breve atualização do histórico da conflituosidade entre a comunidade e o dito “proprietário” da área em disputa, situação que pode ser vislumbrada -parcialmente, uma vez que tal realidade conflitiva não pode ser reduzida em meios aos autos de processo. Contudo, é necessário verificá-los, para engendrar diversos parâmetros analíticos.

Destacando-se simbolicamente os “períodos de luta” empreendidos a partir do emprego de diferentes estratégias adotadas pelos comunitários, sendo imprescindível destacar, no entanto, que a luta travada em Charco-Juçaral é um movimento perene, frente às violências ali vivenciadas. O realce dado a esta divisão simbólica da luta em episódios é fruto de dois fatores observados: o primeiro é resultante da posição estatal que categoriza e “concede” direitos de maneira universal aos diferentes sujeitos de direitos, tratando inadequadamente situações desiguais com a mesma solução jurídica. O outro fator decorre do desconhecimento da sua condição de sujeitos portadores de direitos étnico territoriais, fato que se explica pelo “apartamento com os vínculos mediados pelo poder público” (FURTADO, 2015, p. 102), gerando óbices à efetividade de seus direitos.

Isto posto, os “episódios de luta” foram percebidos e divididos cronologicamente da seguinte maneira: Entre 2001 a 2004, inicia-se as articulações entre os comunitários de Charco-Juçaral para garantia do território na condição de “sem terras”, ocasião em que ingressam com o pedido de assentamento para Reforma Agrária, junto ao INCRA.

A partir de 2004 até 2008, percebeu-se o movimento de insurgência dos “sem terra”, em decorrência da situação escorchante de cobranças do foro em Charco e do não aforamento das terras, em Juçaral. E finalmente, a partir de 2009, quando em razão do acirramento dos conflitos e violências vivenciados, a certeza da legitimidade do direito impulsionou a comunidade, por meio da ampliação de suas redes sociopolíticas a lutar pela passagem da condição de “quilombo em si” para redefinir-se enquanto “quilombo para si” (FURTADO, 2012).

Buscou-se caracterizar o território de Charco- Juçaral. Nesse desiderato, foram utilizados subsídios históricos, antropológicos e geográficos de diversas fontes, bem como elementos obtidos na comunidade, através de relatos orais dos

comunitários mais antigos, que se traduzem em informações que remontam a história de ocupação do seu território étnico (ALMEIDA, 2002).

A análise das ações judiciais interpostas pelas partes oponentes, e seus desdobramentos perante outros órgãos que atuam no sistema de justiça, e do exame do pleito administrativo nº 54.230.004050/2009 requerido pelo comunitários de Charco e Juçaral junto à Superintendência Regional do INCRA, no Estado do Maranhão, demostram como os caminhos percorridos para garantia de seu território étnico expõe narrativas de episódios de violências reais e institucionais ali vividos, apontando, por conseguinte, também a forma como esses processos sociais devem ser analisados – jamais naturalizados, ´pois indicam a lógica da burocracia estatal e a maneira como o Estado “gerencia” a problemática.

Nesse percurso, constitui-se também a minha construção, enquanto pesquisadora, atenta às múltiplas falas do dizer de si e sobre o “outro”, diálogos, às vezes inaudíveis, impossíveis, que este estudo, senão resolver, pretende revelar.

2.1 Do Lugar de quem fala sobre o lugar que deve falar

À primeira vista, quando se fala sobre a situação de regularização fundiária compreendida no processo administrativo nº 54.230.004050/2009, que tramita na Superintendência Regional do INCRA-SR-12, no Maranhão é possível ser conduzido ao equívoco de achar que o procedimento ali desenvolvido trata do reconhecimento do território de apenas uma comunidade remanescente de quilombos, conhecida como Charco.

Todavia, ao examinar-se amiúde o referido processo percebe-se que, na verdade, que o pleito administrativo envolve duas comunidades remanescentes de quilombos, constituídas em áreas contíguas e que se entrelaçam em seus modos de fazer e viver, tendo em comum a constante luta para a constituição de um território livre da opressão historicamente sofrida.

Nestas comunidades prevalecem relações de amizade e em grande maioria de parentesco, cujo território está situado geograficamente no município de São Vicente Férrer e é conhecida como o lugar das comunidades remanescentes de quilombos de Charco-Juçaral.

O município de São Vicente Férrer, onde se situam a já referidas comunidades, localiza-se à Sudoeste da Ilha de São Luís, entre as planícies do

Golfão Maranhense, sendo em grande parte composta por áreas de várzeas inundáveis e lagos, estando inseridas na microrregião da Baixada Ocidental Maranhense[22], que está compreendida na mesorregião norte do Estado, sendo um dos 217 municípios que integram o estado do Maranhão (CIDADE BRASIL, 2017).

Atualmente, o Maranhão apresenta densidade demográfica de 19,81 hab./km² e em sua distribuição demográfica observa-se 63% da população vivendo na zona urbana e 37% vivendo na zonal rural, segundo dados obtidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), sendo, portanto, um dos entes federativos que apresenta ainda grande percentual de ocupação territorial campesina.

O município de São Vicente Férrer, abrange uma área de 381,024 km², cuja população é composta por cerca pouco mais de 20.000 mil habitantes, possuindo densidade demográfica de 53,38 hab./km², consoante informações obtidas no último censo realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE.

Em prospecção aos últimos dados inseridos no Atlas do Desenvolvimento Humano (2013), relativas ao município de São Vicente Férrer, no período de 2013, verificou-se que a renda per capita, em média, cresceu 135,12% nas últimas duas décadas, passando de R$ 78,56 reais em 1991[23], para R$ 111,69, em 2000, e para R$ 184,71, em 2010 (CIDADE BRASIL, 2017).

O levantamento realizado pelo INCRA-MA, em setembro de 2011, por ocasião da elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação- RTID da área, ao efetuar o cadastramento das famílias da referida comunidade, verificou que naquela época a renda mensal por família correspondia à R$ 261,96 reais, e que a renda *per capita* em cada família girava em torno de R$ 3,89 reais por dia, em média, apontando índices que compunham baixa renda familiar naquela localidade (INCRA, 2012).

---

[22] "Fazem parte dessa microrregião Baixada Maranhense os seguintes municípios: Anajatuba, Arari, Bela Vista do Maranhão, Cajari, Conceição do Lago Açu, Igarapé do Meio, Matinha, Monção, Palmeirândia, Penalva, Peri Mirim, Pedro do Rosário, Pinheiro, São Bento, Santa Helena, São João Batista, Presidente Sarney, Viana, Vitória do Mearim, Olinda Nova do Maranhão e finalmente, São Vicente Férrer. Totalizam, portanto, uma área que corresponde a 17.579,366 km² e população, estimada pelo IBGE, de 524.578 mil habitantes, conforme informações obtidas no último censo realizado por este órgão". (IBGE, 2010).

[23] A moeda corrente em à época era o Cruzeiro (Cr$), que vigeu entre o período de 16/03/1990 a 31/07/1993, através de medida provisória nº 168, de 15/03/1990, convertida na Lei 8024, de 12/04/1990. O número apresentado pelo Atlas de Desenvolvimento Humano foi obtido a partir de sucessivas conversões monetárias. (O CAIXA, 2017).

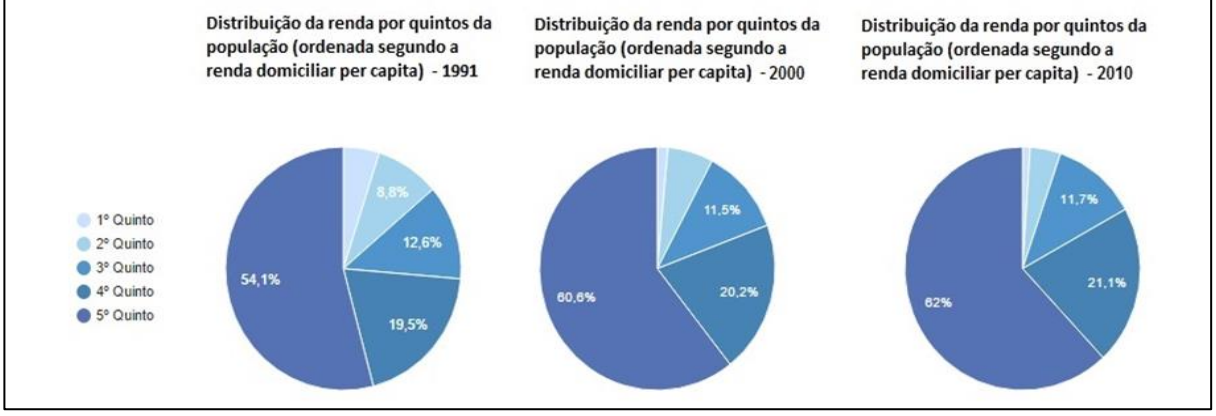
Analisados esses componentes, a média anual de crescimento da renda no município situa-se em torno de 4,60 por cento. O crescimento verificado, em média, foi de 3,99%, entre 1991 e 2000, e 5,16%, entre 2000 e 2010. A proporção de pessoas pobres, cuja renda domiciliar *per capita* é inferior a R$ 140,00 reais, tomado como referência os preços de agosto de 2010, passou de 90,89%, em 1991, para 76,49%, em 2000, e para 57,66%, em 2010 (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2013).

Os parâmetros utilizados nessa verificação da desigualdade de renda nesses períodos foram realizados através do Índice de Gini[24], e passou de 0,49, em 1991, para 0,58, em 2000, modificando para 0,62, em 2010. O Índice de Desenvolvimento Humano-IDH do município atualmente é de 0,592. Através desses indicativos, percebe-se que os marcadores de qualidade de vida e desenvolvimento do município apontam baixíssima renda da população, mesmo que verificada uma pequena evolução apresentada no decorrer das décadas. É o que se percebe através das informações esboçadas na figura apresentada a seguir:

Figura 1 – Renda, Pobreza e Desigualdade- Município de São Vicente Férrer- MA.

Renda, Pobreza e Desigualdade - Município - São Vicente Ferrer - MA

	1991	2000	2010
Renda per capita (em R$)	78,56	111,69	184,71
% de extremamente pobres	67,22	50,83	41,57
% de pobres	90,89	76,49	57,66
Índice de Gini	0,49	0,58	0,62



Fonte: PNUD, IPEA e FJP (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2013).

[24] O índice de Gini é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia entre 0 e 1, sendo que o 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém a renda de todo o lugar (IPEA, 2017).

O município de São Vicente Férrer começou a ser povoado no final do século XVIII. Surgiu a partir de áreas cedidas por São Bento e Viana, que formaram a Freguesia de San Vicente Férrer, como distrito, por meio da Provisão Régia de 07 de novembro de 1805, sendo a referida Freguesia subordinada ao município de São Bento dos Perizes. Posteriormente, "[...] por meio de novos desdobramentos, surgem os municípios de Cajapió e Olinda Nova do Maranhão" (PINTO, 2001, p. 11), formado a partir de áreas cedidas por São Vicente Férrer, São João Batista, Viana e Matinha.

Após a criação do munícipio, mediante a Lei Provincial nº 432, de 27 de agosto de 1856, surge questões referentes aos limites territoriais com Viana, e em decorrência disto, em 1861, é extinta a Vila de São Vicente Férrer, pela Lei Provincial nº 625, de 27 de setembro daquele mesmo ano, momento em que seu território é novamente anexado ao município de São Bento dos Perizes.

Em 1864, é mais uma vez elevado à categoria de município, através da Lei Provincial nº 678, de 01 de junho de 1864, mesmo apresentando pendências em relação aos marcos definidores de sua abrangência administrativa, sendo essas questões dirimidas em 1939, por meio da Lei nº 300, de 15 de setembro de 1939 (IBGE, 2016).

Após sucessivos desmembramentos, São Vicente Férrer conta hoje com "[...] apenas 21,5 % do seu território inicial, de quando ainda era a Freguesia de San Vicente Férrer do Cajapió, em 1805, e contava com área de 1.835 km²" (PINTO, 2001, p. 21). O desmembramento que deu origem a Cajapió lhe custou 919 km² a menos. Em seguida, foram mais 464,9 km² para a criação de São João Batista e finalmente 56,5 km² lhes foi subtraído para a constituição do município de Olinda Nova do Maranhão. (PINTO, 2001).

Quanto ao povoamento inicial desta região a historiadora Gracilene Pinto (2001, p. 28) relata sobre a presença de indígenas:

> [...] provavelmente Guajajaras, que falavam dialetos do tronco tupi, já que haviam várias dessas tribos espalhadas por todo o território. Os Guajajaras (tupis), do Pindaré Mirim; os Tabajaras(tupis), do Mearim, os Gamelas e os Barbudos, do Mearim e do Itapecuru, provavelmente afins dos Jês.

E continua:

> O lugar Tapuio, em São Vicente Férrer, teria sido aldeia de índios e um dos primeiros locais povoados por brancos, segundo a memória oral de Zazinha

> Costa. Foi neste mesmo Tapuio, na localidade chamada de Casa Grande, onde residiu o senhor de escravos, chamado Serafim, que construiu um pequeno açude, chamado por todos de “Poção do Serafim”, que ultimamente foi encampado pelo açude ali construído (PINTO, 2001, p. 28).

Os primeiros povoadores brancos oriundos das freguesias vizinhas foram atraídos pela fama da riqueza da floresta, dos campos facilmente navegáveis e da fartura de peixes, segundo levantamento realizado pela historiadora. Foi registrada também a passagem de diversas ordens religiosas, entre os quais estavam os Mercedários ou Jesuítas e Franciscanos Menores, cuja presença é anterior aos sesmeiros, entretanto foram estes que receberam da Coroa Portuguesa a incumbência de cultivar a terra e pagar impostos (PINTO, 2001).

O domínio político da Coroa Portuguesa nesta região, só teve início realmente com as determinações a respeito da mão-de-obra, que implicaram na criação da Companhia do Comércio, extinção da administração temporal das aldeias pelos religiosos, ativação do tráfico negreiro, e finalmente, declínio do poder econômico e religioso, conseguido, precipuamente, pela Companhia de Jesus, com sua gigantesca atuação na Baixada, através da expulsão dos Inacianos (PINTO, 2001).

Com a implantação das missões naquela Freguesia, sob o respaldo da mão de obra escrava indígena, formou-se uma numerosa população naquela localidade. Com a abertura dessas fronteiras, o ambiente tornou-se propício à implantação e expansão do sistema de sesmarias, quando advieram os colonos e suas fazendas com escravaria negra, de claro perfil agroexportador.

Para o sucesso de tal empreendimento seria necessária uma enorme quantidade de cativos para movimentar a economia daquela Freguesia, que não tardou em desmembrar-se de parte dos municípios de Viana e São Bento, dado o notável crescimento comercial e econômico à época. A pesquisa empreendida pela historiadora Gracilene Pinto conseguiu contabilizar a presença de 42 fazendeiros, registrados no Livro 1ª de assentamentos de batismos da Freguesia, entre 1827 e 1835, cujo levantamento se encontra às folhas 85 e 86 de seu livro (PINTO, 2001).

Esse levantamento realizado pela historiadora foi inserido na parte anexa desta pesquisa, constitui-se em importante objeto de consulta para resgatar as origens do território de Charco-Juçaral, inseridos numa lógica que remonta ao período em que vigeu a escravidão dos povos africanos naquela região.

O grupo técnico interdisciplinar do INCRA, composto por servidores da Superintendência Regional do Maranhão e por técnicos requisitados oriundos do INCRA no Pará, através do levantamento cartorial e da análise da cadeia dominial da propriedade de Juçaral encontrou importante fonte documental que remonta ao período colonial.

Trata-se dos autos do inventário de partilha amigável de Maria Josepha Serra, Filhos e Noras dos bens deixados em razão do "falecimento do Coronel Francisco Mariano Serra dos quais é inventariante essa senhora (Dona Josepha Serra), realizado em 1889". Entre os herdeiros está Joaquim Inácio Serra, inserido na cadeia sucessória dos bens, possível "homônimo e muito provavelmente descendente direto do maior proprietário de escravos da região"[25]. Em seu nome foram encontradas duas propriedades, denominadas Santa Bárbara e Boa Ventura, conforme referido no livro de Gracilene Pinto, entre o período de 1827 à 1835 (INCRA, 2012, p. 547).

Na publicação "Almanak do Maranhão", de 1864, que se encontra no Arquivo de Custódia da Biblioteca Pública do Estado do Maranhão, a historiadora Gracilene Pinto[26] encontrou registros da presença de 9 (nove) engenhos de açúcar, 46 (quarenta e seis) fazendeiros de algodão, farinha e outros gêneros e 49 (quarenta e nove) criadores de gado no município de São Vicente Férrer.

A partir de levantamentos censitários, não obrigatórios à época, mas sobretudo utilizando-se de levantamento dos livros do cartório de São Vicente Férrer, a historiadora Gracilene Pinto contabilizou um quantitativo da população escrava que, em 1866 correspondia a 1740 cativos, aproximadamente 20% da população total do município. Em 1872[27], esse quantitativo sobe para 33%, donde se contabiliza 2920 pessoas escravizadas (PINTO, 2001), justamente no período em que foi realizado o primeiro censo obrigatório no território brasileiro pela Diretoria Geral de Estatística-DGE.

---

[25] Pinto (2001, p. 86) em pesquisa junto ao de cartório de São Vicente conseguiu obter um total de 68 pessoas cativas, cuja "propriedade" é atribuída à Joaquim Inácio Serra.

[26] A historiadora Gracilene Pinto, em conversa, esclareceu e relatou pormenores do trabalho de campo realizado em sua pesquisa sobre a história de São Vicente Férrer no período em que vigeu o regime escravagista.

[27] O primeiro censo realizado na totalidade do território brasileiro foi realizado em 1872, pela Diretoria Geral de Estatística-DGE, espécie de IBGE dos tempos do Império. Por meio de pressão externa e interna, o Império dava sinais de um processo gradual de desmonte do chamado "elemento servil" e o censo realizado naquele período utilizou pela primeira vez os marcadores, "livre" e "escravo", como condição para identificação de mão de obra (MARIANI et al., 2017).

A partir da pesquisa empreendida nos livros de registro de batismo, sob a guarda da Paróquia de São Vicente Férrer, a historiadora encontrou registros sobre a origem de contingentes populacionais de pessoas escravizadas, oriundos principalmente da região Angolana, Costa do Marfim e também Guiné.

A introdução da população de cativos africanos ocorreu, em sua grande maioria, como já reportado, graças à ocupação da região empreendida por sesmeiros:

> Quanto à população negra, o maior contingente desta veio, como se sabe, junto com os sesmeiros como escravos, pois ditos colonizadores em seus pedidos de Cartas de Sesmarias, tinham que comprovar dispor de condições financeiras e mão de obra, a fim de trabalharem as terras adquiridas. Alguns podem ter vindo para servir aos religiosos e outros fugidos dos seus senhores, para integrar-se aos quilombos existentes na região. [...]. A quantidade de negros africanos vindos para o Maranhão, só é proporcionalmente inferior, à dos que vieram para a Bahia e Rio de Janeiro, e, sabe-se também, que os mesmos foram concentrados, principalmente, na Capital e na Baixada, sendo que os do interior ocuparam-se na agropecuária e na industrialização do açúcar e cachaça (PINTO, 2001, p 32-33).

O grupo técnico interdisciplinar do INCRA, por ocasião da elaboração do relatório técnico de identificação e delimitação do território de Charco e Juçaral, fez um levantamento no Cartório[28] da cidade. A partir dele, foi possível localizar, no Livro nº 3, de notas, que entre os anos de 1867 a 1868, 80% do volume de transações ali inscritas relacionavam-se a compra e venda de escravos. (INCRA, 2012).

É possível verificar, pelo exame do Almanak do Maranhão de 1962, e pelo Livro 1ª do Patrimônio Histórico da Paróquia de São Vicente Férrer, com pequena margem de erro, as exatas localizações das fazendas nele citados, hoje povoados. É que o fato de não existirem muitas ruínas, talvez seja porque na região havia escassez de pedras, o que levava a construção das moradias em frágeis casas de adobe e cal, facilmente arruináveis pela ação da umidade (PINTO, 2001).

A grande quantidade de escravos concentrados na região da Baixada Maranhense não permaneceu sempre ordeira. O levantamento realizado pelo grupo técnico de trabalho do INCRA menciona trabalho monográfico do historiador Cleinaldo Castro Lopes, que fez menção de uma Carta de Data Doada a Thomaz da Costa Ferreira, de 1788, onde é possível observar citações a “grande lagoa dos

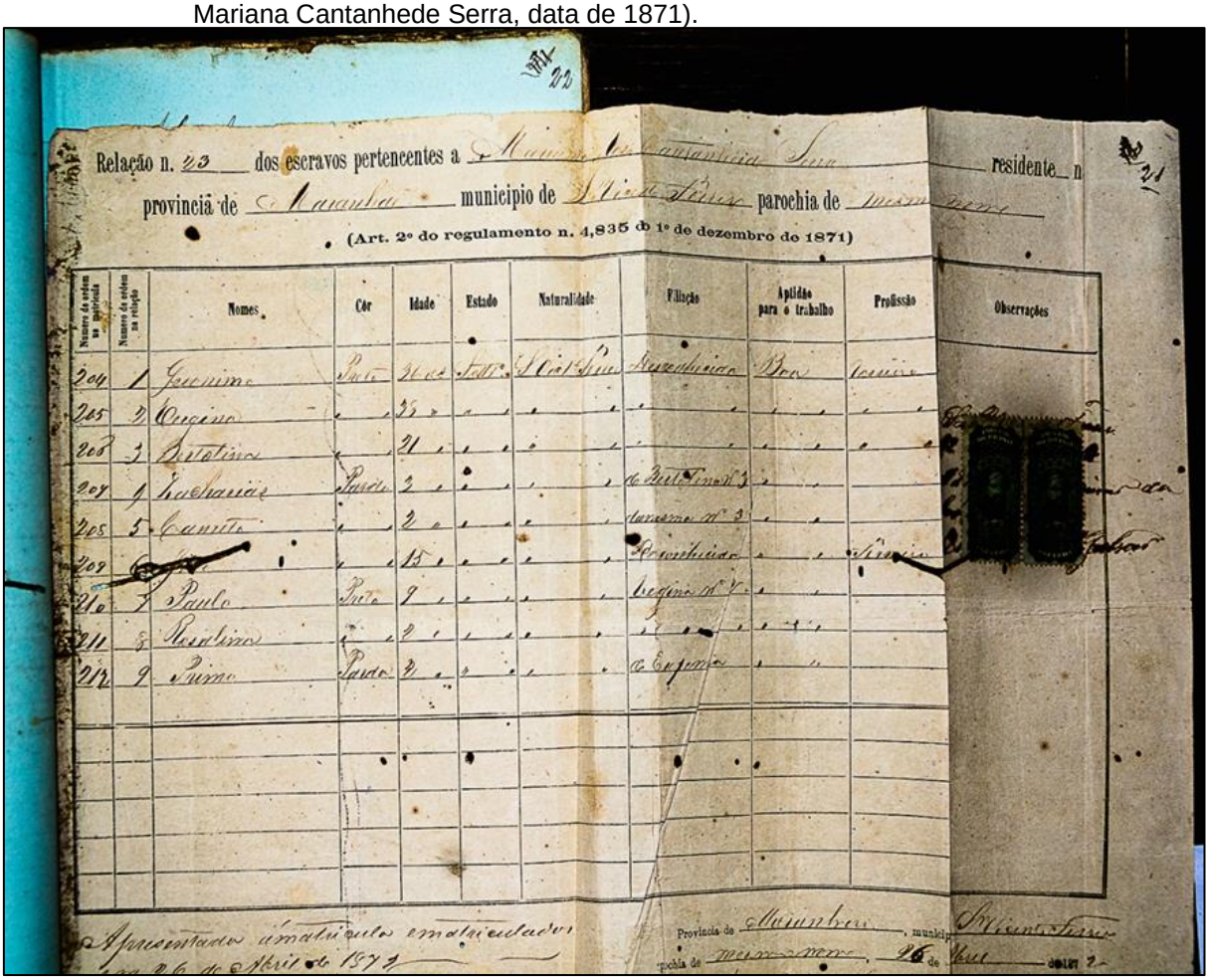
[28] Este cartório foi criado no ano de 1865.

fugidos” e um “grande mocambo”, que foi destruído por Ascenço José da Costa Ferreira, que estaria localizado na freguesia de Viana. Como já mencionado neste trabalho, parte do território vicentino pertencia a Viana, de modo que é possível afirmar que o território da freguesia de San Vicente Férrer possuía contingentes populacionais de aquilombados (INCRA, 2012).

Mesmo sendo possível estimar o contingente populacional de africanos escravizados, não foi possível identificar quantas pessoas aquilombaram-se naquele período, já que não se possuía na época um censo que parametrizasse esses dados em específico. O enquadramento da conduta de aquilombar-se, sob a perspectiva do olhar oficial era considerado crime. Por conseguinte, esta pesquisa não tratou de verificar registros policiais da localidade, uma vez que esses arquivos não costumam receber o mesmo tratamento que é dispensado aos livros de cartórios e de livros com registros públicos sob a guarda da Igreja.

Muitos documentos relativos ao período da escravidão e de negócios que lhes são correlatos foram encontrados no Cartório de São Vicente Férrer- MA. É provável que, por se tratar de localidade longínqua, não tenham sido alvo de determinação governamental de destruição de todos os papéis, livros de matrícula e documentos fiscais. Em pesquisa ao referido cartório, a título de exemplo, foi encontrado este registro de controle que obrigavam os senhores de escravos a contabilizar o número de cativos.

Fotografia 1 – Documento encontrado no cartório de São Vicente Férrer (relação de escravos de Mariana Cantanhede Serra, data de 1871).



Fonte: Arquivo Pessoal (2016).

A determinação de queima dos documentos mencionados, fruto da decisão política de Rui Barbosa que à época ocupava o cargo de Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda e presidente do Tribunal do Tesouro Nacional, entre 1889 a 1890, objetivava acabar com comprovantes fiscais que pudessem ser utilizados pelos ex-senhores de escravos, em eventuais pedidos de indenização, provocando assim um hiato na história, e muitas informações foram impossibilitadas de resgate (MÉLO; MACHADO, 2007).

A ordem de mandar queimar todos os papéis, livros de matrícula e documentos relativos à escravidão é consubstanciada na Decisão s/nº, de 14 de dezembro de 1890, que diz:

> 1º-Serão requisitados de todas as Tesourarias da Fazenda todos os papéis, livros e documentos existentes nas repartições do Ministério da Fazenda, relativos ao elemento servil, matrícula dos escravos, dos ingênuos, filhos livres e mulher escrava e libertos sexagenários, que deverão ser sem demora remetidos a esta Capital e reunidos em lugar apropriado na

> Recebedoria.
> 2º Uma Comissão composta dos Srs. João Fernandes Clapp, presidente da confederação abolicionista, e do administrador da Recebedoria desta Capital, dirigirá a arrecadação dos referidos livros e papéis e procederá à queima e destruição imediata deles, que se fará na casa da máquina da Alfândega desta Capital pelo modo que mais convenientes parecer à comissão. (LACOMBE; SILVA; BARBOSA, 1988, p. 116).

A decisão da queima dos referidos arquivos foi precedida de inúmeros recursos e embates políticos travados entre os fazendeiros escravagistas e políticos, uma vez que aqueles clamavam por reparação econômica, apresentando inclusive, em diversos recursos ao Ministério da Fazenda, as bases para a fundação de um banco encarregado de indenizá-los, em decorrência dos efeitos causados pela Lei de 13 de maio de 1888. Contudo, não obtiveram êxito quanto ao pleito indenizatório apresentado.

O declínio econômico, em razão dos aquilombamentos e bem assim de outros fatores relacionados ao comportamento do mercado agroexportador, provocou um fenômeno curioso na região da Baixada Maranhense nas últimas décadas do século XIX. O abandono, por parte dos fazendeiros dos empreendimentos na região oportunizou à população escravizada a possibilidade de permanecer na terra, reproduzindo ali seus modos de ser e viver. Essas terras, ocupadas por ex-escravos e seus descendentes é que seriam reconhecidas por eles mesmos, e pela sociedade envolvente como “terras de preto” (ALMEIDA, 2013).

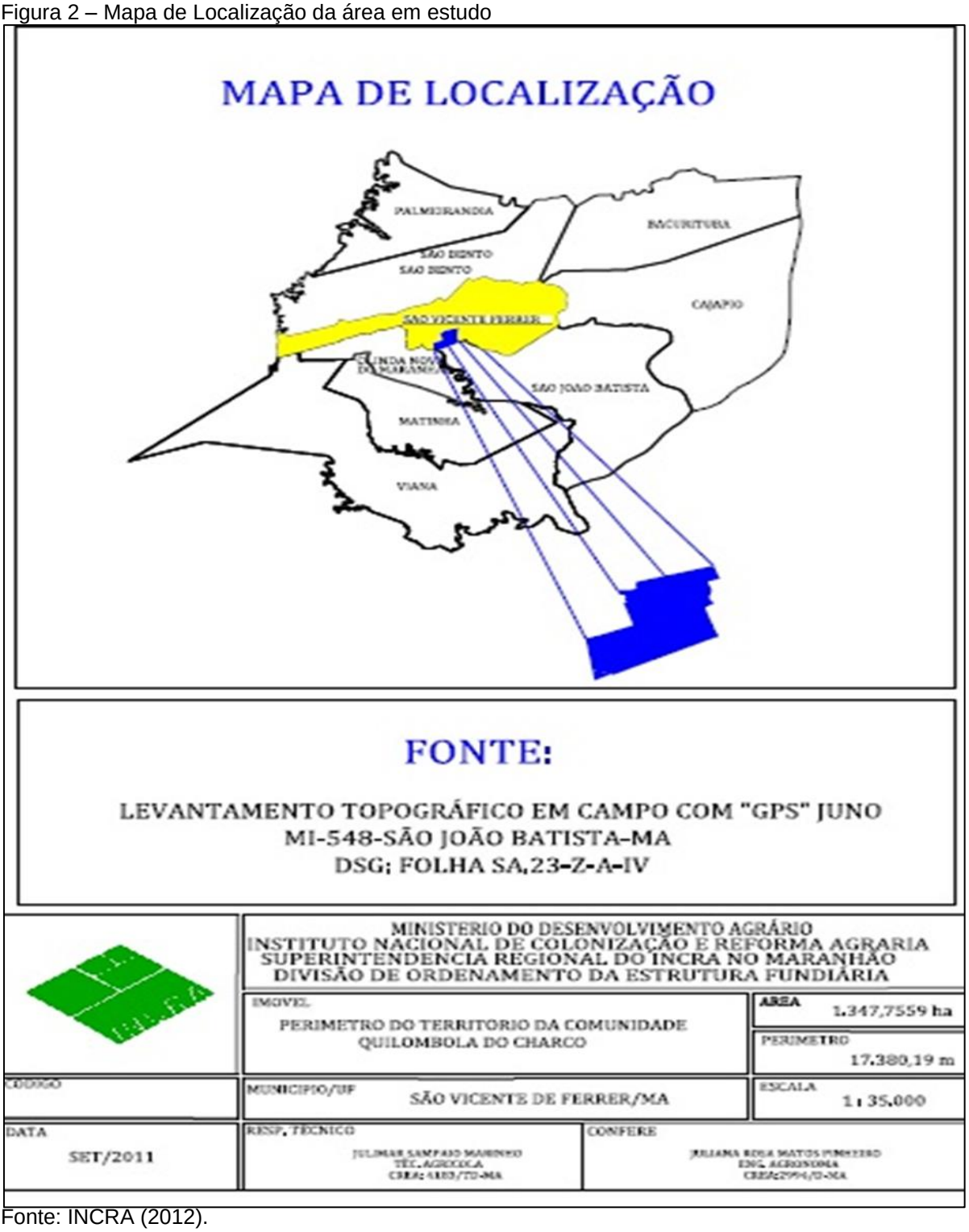
Em contexto semelhante se insere o território quilombola de Charco-Juçaral. Em Charco, a equipe técnica interdisciplinar do INCRA-MA registrou em 2011, a presença de 85 famílias vivendo na área reivindicada. Por seu turno, em Juçaral, 52 famílias se reconhecem enquanto remanescentes das comunidades dos quilombos. Juntas, perfazem o universo de 137 famílias e 533 integrantes da comunidade que pleiteiam a regularização do território.

Em contexto semelhante se insere o território quilombola de Charco-Juçaral. Em Charco, a equipe técnica interdisciplinar do INCRA-MA registrou em 2011, a presença de 85 famílias vivendo na área reivindicada. Por seu turno, em Juçaral, 52 famílias se reconhecem enquanto remanescentes das comunidades dos quilombos. Juntas, perfazem o universo de 137 famílias e 533 integrantes da comunidade que pleiteiam a regularização do território.

O Relatório Técnico de Identificação e Delimitação- RTID, que compõe o processo de regularização territorial da área, apresenta memorial descritivo

elaborado pelos técnicos do INCRA-MA, em consonância às determinações legais e a partir das indicações dos próprios comunitários, a definição do território étnico de Charco-Juçaral, cuja área é de 1.347,7559 ha, compreendido no perímetro de 17.380,19 m, que por meio de levantamento topográfico foi possível obter-se a localização da área, abaixo representada:

Figura 2 – Mapa de Localização da área em estudo



Fonte: INCRA (2012).

Quanto às atividades econômicas desenvolvidas atualmente no território de Charco-Juçaral, através dos relatos dos comunitários verificou-se que na adoção das atividades laborais é comum o regime de “troca de dias”, que consiste em uns irem trabalhar na roça dos outros, num sistema de reciprocidade. Nesse sistema, se ajudam mutuamente, não havendo troca monetária entre eles.

Como atividade principal, destaca-se a produção de farinha e explicam que o plantio da mandioca é realizado duas vezes por ano: “[...] a gente tem o costume de tirar duas roças, uma em janeiro e a outra em setembro, que a gente chama de ‘rocinha’”, relata Zilmar Mendes. Uma vez que o terreno onde vivem é encharcado, isso prejudica a produção desta cultura em ciclo longo. A técnica de capina é no ‘patacho’, que é uma espécie de facão, sendo mais largo, além de curvo, para não machucar as mãos.

Também informaram que não há excedente na produção de arroz e que há uma criação de animais de pequeno porte, em baixíssima escala. Além disso, há a coleta do coco babaçu cujo aproveitamento extrai o azeite, o leite para fazer mingau e da casca produzem carvão.

Vivem também da pesca, e utilizam como técnicas/instrumentos a tapagem, matapi, manzuá, landroá, socó, tarrafa e anzol, a depender do volume de água e do local onde praticam a atividade que é realizada entre os meses de março, abril e maio e junho.

Fotografia 2 - “Socó”: instrumento utilizado na pesca artesanal na comunidade de Juçaral.

Fonte: Arquivo Pessoal (2016).

Mesmo com tantas estratégias para sobreviver, muitos homens da localidade ainda buscam trabalho na colheita de cana, algodão, soja, em lugares como São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás, não havendo relatos de que as mulheres da comunidade trabalhem nessas atividades. Normalmente são aliciados por ‘gatos’, que realizam a contratação. As condições degradantes que apontam na experiência desse tipo de trabalho a que se submeteram, guarda semelhança às condições análogas à de escravos. Revelaram que é o seguro desemprego que recebem quando voltam para suas casas que compensa os meses de sacrifício, longe da família, e que quando saem de casa já vão devendo as passagens.

Fotografia 3 – Trabalhador de Juçaral, com instrumento de trabalho.

Fonte: Arquivo Pessoal (2016).

A habitação no território de Charco-Juçaral é a exemplo de outras áreas rurais no Estado do Maranhão e especialmente na região da Baixada, constituídas por casas simples e de taipa, sendo algumas eventualmente construídas com palha de babaçu e cobertas com o mesmo material. Excepcionalmente utilizam madeira e tijolos e cobertura de telhas de cerâmica. Quanto à planta baixa, geralmente são compostas de uma pequena sala, um quarto e uma cozinha, banheiro externo, com sistema de abastecimento de água com poços abertos, e eventualmente utilizam

sentinas[29]. Não há qualquer oferta de serviços abastecimento de água e esgoto prestados pelo município à comunidade.

O ensaio genealógico realizado pela equipe do INCRA revelou que os comunitários de Charco e Juçaral estão na região há, no mínimo, 7 (sete) gerações. Essa informação está fundamentada não só na memória oral dos mais velhos[30], mas está registrada através de documentos que remetem ao território pleiteado e também que ascendentes dos requerentes por regularização fundiária, moravam na área desde o período da escravidão. Em entrevista, Dona Antônia Silva Mendes, 91 anos, relata que "[...] não cheguei a olhar, não, não vou me incriminar, dizer que eu olhei tempo de escravidão não, agora de ter, teve!". (Informação verbal).

Antônia Silva Mendes pertence à quinta geração de famílias representantes do território reivindicado e é descendente em linha reta de Manoel do Rosário da Silva, nascido por volta de 1870, personagem chave para compreensão das famílias de Charco enquanto remanescentes de quilombos.

O documento encontrado no Cartório da Comarca de São Vicente Férrer, de 1896, que comprovam a robustez da área enquanto território étnico é um verdadeiro achado, uma vez que nele se reconhece a compra de terras por. Manoel do Rosário Serra- ascendente de grande parte das famílias de Charco- adquiridas de Maria Josepha Serra, inventariante e ascendente de Joaquim Inácio Serra, cujo levantamento realizado no RTID da área aponta-o, como sendo fazendeiro da área com grande contingente de escravos, consoante anteriormente relatado.

Sem pretensões de analisarem-se aqui o teor de sobreposições documentais ou grilagens realizadas em relação ao território de Charco-Juçaral, a intenção desse estudo é de lançar luzes quanto à inequívoca existência de território étnico. Portanto, o ponto de partida é ressaltar o que foi apurado no estudo sobre a descendência de Manoel do Rosário da Silva e de sua esposa, Galdina Saraiva da Silva, que tiveram como filhos Crescência Balbina da Silva, Higino Honorato da Silva, Felipe Tiago da Silva, Juliana Euzébia da Silva e Ilídia Jacinta da Silva. As

[29] "Ela consiste basicamente em um buraco no solo, coberto ou não, para onde são direcionados a água e os dejetos. Por não ser estanque, a fossa negra permite que seu conteúdo infiltre e se dissipe (não conta com nenhum tipo de deflúvio), liberando mais espaço em seu interior e ao mesmo tempo contaminando o solo e lençol freático" (ECOCASA, 2016, s/p).

[30] As pesquisas realizadas pela equipe interdisciplinar do INCRA para elaboração do ensaio genealógico das famílias de Charco-Juçaral foram possíveis em virtude dos relatos prestadas por informantes como Antônia Silva Mendes, 91 anos, Domingos André Mendes, 77 anos, Tertuliano Serra, 75 anos, Maria Eronildes Mendes, 51 anos, Joana Fonseca Pereira, 76 e de Estevão João da Cruz, 91 anos, consoante informações verificadas no Relatório Antropológico da área.

informações prestadas por Estevão João da Cruz dão conta de que:

> [...] é neto de Manoel do Rosário da Silva, filho de Juliana Euzébia da Silva (4); conta que seu avô era escravo de 'reis', como se refere aos senhores de escravos da época. Destaca que "reis" existiam em várias localidades- se refere ao Juçaral e Charco- cada um com o seu, destacando com o de Charco vivia na região da lagoa Carú. Conta que sua bisavó Firmina, mãe de Manoel do Rosário era escrava; a bisavô materna, mãe de Galdina Saraiva da Silva, era 'Cabocla do Mato' (INCRA, 2012, p. 551).

Outra importante informação que adveio do ensaio genealógico da descendência das famílias de Charco revela que:

> A genealogia demostra, de forma inequívoca, a presença das famílias ascendentes àquelas que encontramos atualmente no Povoado Charco, em uma linha de tempo continuada na região desde o período de vigência do modo de produção escravagista, tendo em vista que **o Sr. Raimundo Bernardo nascido ali, em 1909, é neto legítimo e direto do Sr. Manoel do Rosário**, o qual, ainda que não possamos precisar a idade, teria pelo menos 30 (trinta) anos menos, ou seja, teria nascido por volta de 1879 [...] (INCRA, 2012, p. 557, grifo nosso).

Portanto, esta informação corrobora com a afirmação prestada por Estevão João da Cruz à equipe técnica do INCRA, por ocasião da elaboração do ensaio genealógico das famílias de Charco[31], de que Manoel do Rosário, seria jovem quando foi abolida a escravidão.

No caso do Povoado de Juçaral, a referência para a pesquisa partiu das informações prestadas por D. Joana Fonseca "Curica". Ela relata que toda a sua família e ascendência conhecida são oriunda do Povoado de Juçaral. Seus avós paternos[32] e maternos todos nascidos no período em que vigeu o regime escravagista no Brasil.

Conquanto o teor das informações levantadas no ensaio genealógico das famílias oriundas de Charco e Juçaral revelarem sua presença e descendência enquanto remanescentes dos quilombos, as informações obtidas destacam relações de reciprocidade e parentesco entre os auto atribuídos remanescentes de quilombos dos referidos povoados, destacando-se aqui, a título de exemplo, que uma das filhas

[31] Para apreciação inserimos na parte dos anexos o ensaio genealógico das famílias de Charco e também de Juçaral. Ressalta-se que o estudo da genealogia não levantou toda a descendência das famílias, uma vez que as famílias são bastante numerosas, consoante informações disponibilizadas no Relatório Antropológico realizado pelo INCRA.

[32] Manoel Coelho, nascido em 1870 e Maria José Meloni, seus avós paternos. Lodigero Mendes e Amansia Fonseca, avós maternos. Todos nascidos no período em que vigeu o regime escravagista.

de Dona Joana Fonseca, Rosa Maria Fonseca Serra é casada com José Valdivino Serra, nascido e residente no Povoado de Charco.

2.2 O aquilombamento contemporâneo em Charco e Juçaral: a luta pelo território para si

A inserção do artigo 68 do ADCT na Constituição de 1988 introduziu direitos territoriais às comunidades remanescentes dos quilombos, demandando que elas reivindiquem seus direitos autonomamente, uma vez que o processo administrativo de regularização territorial mesmo podendo ser deflagrado de ofício[33] pelo INCRA, em sua grande maioria é iniciado pelas associações de moradores das comunidades remanescentes dos quilombos. Em Charco e Juçaral o procedimento de regularização territorial foi iniciado pela comunidade, que teve que se adequar às imposições legais do Estado, para titular as terras que tradicionalmente ocupam. A par disso, é pertinente o questionamento feito por Furtado (2015, p. 97) ao ponderar que:

> Uma vez que as comunidades negras rurais, historicamente, têm como principal característica histórica o apartamento com os vínculos mediados pelo poder público, indaga-se, de que forma poderiam reivindicar direitos sem o devido conhecimento de possuí-los?

A autora então prossegue afirmando a importância de (des)marcação do conceito de quilombo e de suas implicações para a concessão do direito territorial étnico, uma vez que tal conceito deve assumir ressignificação diferenciada frente à aquela proposta no período colonial (FURTADO, 2012, p. 99-103). Seu resultado implicaria a materialização das políticas públicas de caráter compensatório, em que o Estado tenta gerir a diversidade no âmbito da homogeneidade.

Aliás, esse caráter compensatório sequer foi cogitado em distintos contextos históricos. No período da Revolução de 1930 e o Estado Novo, consoante afirma Sales Júnior (2006) a inclusão do negro por meio de políticas de Estado não se definia como de "intervenção compensatória ou redistributiva", fazendo mesmo parte de um projeto de construção de identidade nacional, que não pretendeu

[33] Artigo 3º "[...] § 3º O procedimento administrativo será iniciado de ofício pelo INCRA ou por requerimento de qualquer interessado", conforme estabelecido pelo Decreto 4887/2003 (BRASIL, 2003).

desenvolver ações contra a diáspora negra, suscitando uma espécie ideologia da “nacionalidade morena”, cujo ideário de integração social do negro acontecia sob o discurso falacioso de igualdade entre todos os brasileiros Portanto, a integração acontecia, só que de forma subordinada.

Quando a medida reparatória consubstancia-se no plano legal, por meio da concessão do direito territorial étnico, os óbices se materializam na demora na efetivação o processo de regularização territorial das terras das comunidades remanescentes de quilombos é um fato que pode ser explicado por diversas situações, e tem sido atualmente a principal reivindicação do movimento quilombola em âmbito nacional: “[...] os principais fatores dessa situação se relacionam à sobreposição dos interesses territoriais das comunidades com os do agronegócio, do mercado de terras e das elites políticas e civis regionais e nacionais” (SOUZA, 2008, p. 67).

Nas comunidades quilombolas, espalhadas pelas diversas regiões do País é comum saber-se de notícias de situações de grave instabilidade e insegurança frente aos conflitos que se estabelecem sobre a posse de terras por elas ocupadas e o interesse do grande capital de ocupar essas áreas, expondo essas coletividades a graves situações de expropriação territoriais e exclusão social.

O território étnico de Charco-Juçaral ao longo de sua existência foi marcado por diversos episódios de luta e resistência contra a opressão sofrida por seus moradores, remanescentes dos quilombos. Nas histórias que partilham as estratégias ali vivenciadas emergem relatos de contraposição aos processos de exploração, resistência às tentativas de expulsão e intimidação, além de episódios de violência real.

Nessa senda, o ponto de partida para enunciar esses conflitos perpassa tanto pelas narrativas dos comunitários e das lideranças locais, quanto à análise documental dos procedimentos administrativos e judiciais desencadeados pelas partes, imprescindíveis para compreender a configuração desse processo de disputa territorial.

As informações levantadas no trabalho de campo através de relatos dos moradores mais antigos do território quilombola de Charco-Juçaral, remontam que a história do domínio das terras daquela comunidade esteve em poder de Coló, como

era conhecido Clodomir Aprígio Costa[34], onde todos trabalhavam livremente. Depois que as terras foram vendidas para José Silva, inicia-se a cobrança do foro, que é uma espécie de aluguel pelo cultivo da terra, por volta do final da década de 50. Gentil Gomes, sucessor de José Silva no domínio dessas terras[35], permaneceu com a cobrança do foro, inicialmente em Juçaral, a partir de 1967.

O professor Valmir Freire Madeira, em pesquisa realizada em seu trabalho de conclusão do Curso de História pela Universidade Federal do Maranhão-UFMA, cujo título é "A Origem do Povoado de Juçaral", traz o seguinte relato de Gentil Gomes, sobre sua chegada ao povoado e o que fez para adquirir as terras em questão:

> [...] Saí do povoado de Santana, São João Batista, atrás de recursos financeiros a convite de meu padrinho, Evaristo Diniz, açucareiro de Coló, dono das terras de Juçaral e do engenho de açúcar. Cheguei na primeira segunda-feira do mês de agosto de 1944, tinha apenas quatorze anos. Vim a pé. **Ao chegar aqui, encontrei como moradores Enésio, Antônio Panduri, Arcângela, Lúcia, Torquato, Tiaguinho, Dionísio, sendo que estes já faleceram e outros ainda estão vivos, como Marcos Serra, Maria Tomásia, (103 anos), Benedito de Sofia....vim trabalhar uma quinzena ou um mês** [...]. (MADEIRA, 2009, p. 44, grifo nosso).

E continua:

> [...] ao chegar no Povoado Juçaral, **comecei a trabalhar de todo jeito: no engenho, na roça e até na cozinha de Domingos Pavão**, que era sócio no comércio com Coló, o homem que mandava na região. Lembro que

[34] Consoante Extrato da Cadeia Dominial, essas terras estavam em poder da família de Clodomir Aprígio Costa e herdeiros do espólio de Marcelina Estefânia Silva Pinto Costa (Esposa de Clodomir) desde 1927, tendo permanecido até 1957, quando José Pinto da Silva adquire a gleba.

[35] O professor Valmir Freire Madeira (2009, p. 44), em pesquisa realizada em seu trabalho de conclusão do Curso de História pela Universidade Federal do Maranhão-UFMA, cujo título é "A Origem do Povoado de Juçaral", traz o seguinte relato de Gentil Gomes "[...] Saí do povoado de Santana, São João Batista, atrás de recursos financeiros a convite de meu padrinho, Evaristo Diniz, açucareiro de Coló, dono das terras de Juçaral e do engenho de açúcar. Cheguei na primeira segunda-feira do mês de agosto de 1944, tinha apenas quatorze anos. Vim a pé. Ao chegar aqui, encontrei como moradores Enésio, Antônio Panduri, Arcângela, Lúcia, Torquato, Tiaguinho, Dionísio, [...] sendo que estes já faleceram e outros ainda estão vivos, como Marcos Serras, Maria Tomásia, (103 anos), Benedito de Sofia....vim trabalhar uma quinzena ou um mês [...]. "[...] ao chegar no Povoado Juçaral, comecei a trabalhar de todo jeito: no engenho, na roça e até na cozinha de Domingos Pavão, que era sócio no comércio com Coló, o homem que mandava na região. Lembro que naquela época vinha gente de todos os lados para trabalhar no engenho, assim como em São Paulo [...]. Um trabalhador que cortava cana ganhava dez mil réis por dia, o que dava para comprar dois quilos e meio de carne. É como se fosse quinze reais hoje". (MADEIRA, 2009, p. 44-45). "[...]. Zé Silva que, em 1966 desejou vender todo o seu patrimônio por doze mil réis, apesar de pobre trabalhador já tinha minhas economias, já tinha 65 cabeças de gado, porcos, roça e muito arroz na palha. Vendi tudo, só não o gado e comprei metade das terras e me tornei sócio do engenho e antes do natal de 1967 consegui pagar a outra metade da terra e em 1969, recebi a escritura" (MADEIRA, 2009, p. 45).

> naquela época vinha gente de todos os lados para trabalhar no engenho, assim como em São Paulo [...] **Um trabalhador que cortava cana ganhava dez mil réis por dia, o que dava para comprar dois quilos e meio de carne. É como se fosse quinze reais hoje**. [...]. (MADEIRA, 2009, p. 44-45, grifo nosso).

Sobre a compra da terra, revela:

> [...] Zé Silva que, em 1966 desejou vender todo o seu patrimônio por doze mil réis, **apesar de pobre trabalhador já tinha minhas economias, já tinha 65 cabeças de gado, porcos, roça e muito arroz na palha. Vendi tudo, só não o gado e comprei metade das terras e me tornei sócio do engenho e antes do natal de 1967 consegui pagar a outra metade da terra e em 1969, recebi a escritura.** (MADEIRA, 2009, p. 45, grifo nosso).

A partir desses relatos, emergem importantes constatações e questionamentos sobre o que foi dito por Gentil Gomes. No momento de sua chegada ao Povoado de Juçaral, aos 14 anos, já encontrara moradores no local, oriundos de famílias cuja origem remontam ao período em que vigeu o empreendimento escravagista na região, que coincidem com as informações levantadas no ensaio genealógico.

Relata ainda a forma como começou a trabalhar, guardando bastante semelhança com os outros moradores do lugar, uma vez que recebia em média, por dia, o equivalente a “dois quilos de carne, [...] como se fosse quinze reais”. Esses valores, em 2009 (BRASIL, 2009b), período em que a entrevista foi realizada, guardam equivalência com o salário mínimo vigente, portanto, reforçando o atributo de verossimilhança ao discurso de “pobre trabalhador”, relatado na entrevista.

Afirma ainda que no período da compra de parte da terra, já havia amealhado 65 cabeças de gado, porcos e roça e muito arroz na palha e que vendera tudo, exceto o gado- curiosamente o que também lhe renderia importante dinheiro nesta operação-, e comprou “apenas” metade das terras e ainda se tornou sócio de um engenho. Emerge, portanto, o questionamento de como um simples trabalhador, semelhantes aos demais em Juçaral, auferindo renda de apenas 1(um) salário mínimo para sua reprodução material, conseguiria tamanho feito, transformando-se do dia para a noite, em latifundiário?

2.3 A luta dos “sem-terra” no território de Juçaral-Charco

A seção deste capítulo busca explicar algumas situações reveladas no

trabalho de campo, que explicará o movimento da luta pelo território, por aqueles a quem o complexo universo das leis os levava a crer serem parte da categoria denominada de “sem-terra”, cujas primeiras articulações acontecem em Juçaral e, após seguem e ganham força também em Charco. Outro fato que marca essa luta é o constate avanço das cercas, cujas manobras não reconheciam anteriores compras de glebas por parte das famílias de Charco, como ficou demostrado pelo exame dos autos do inventário e partilha amigável do espólio de Maria Josepha Serra, Filhos e Noras realizado em 1889.

A cobrança de foro não foi uma constante na vida dos comunitários de Charco-Juçaral. Grande parte das famílias que lá estavam, antes mesmo da chegada de José Silva e Gentil Gomes, e cujo levantamento apontam sua presença desde o período colonial, plantavam livremente, sem obrigação de qualquer contrapartida para com o fazendeiro local.

O aforamento naquele território inicia-se a partir do final da década de 1950, não restando alternativas ao seu não pagamento por parte das famílias que ali moravam. A presença do título de domínio das terras pelo pretenso proprietário e a ausência de qualquer enunciado formal ou política pública que lhes garantisse o cultivo e a permanência nas terras livres de qualquer contraprestação monetária lhes dificultavam a insurgência diante das cobranças, inclusive porque apenas na década de 1960 é que se aprofundará as discussões sobre reforma agrária, com advento do Estatuto da Terra, em 1964, contudo sem significativas alterações na estrutura fundiária no Brasil.

A própria característica de apartamento com os vínculos mediados pelo poder público e a dificuldade de interlocução com agentes que lhes propiciassem o conhecimento sobre seus direitos lhes deixavam à mercê das imposições do fazendeiro. Era crescente a revolta com as cobranças do foro realizadas por Gentil Gomes, cada vez mais escorchantes. Carlos Henrique Coelho, morador de Juçaral, relata como eram realizadas:

> [...] o foramento era assim: a gente não tinha condição de pagar ele, então era **doze paneiro**[36] **de carga por ano que a gente pagava pra ele, pra**

[36] A medida, em quilos, de 01 (um) paneiro de farinha equivale a 30 (trinta) quilos. Desse modo, pelos relatos dos comunitários de Charco e Juçaral, o dito proprietário cobrava 12(doze) paneiros de farinha por cada 4 (quatro) linhas de roça plantada, o equivalente a 360 quilos de farinha O paneiro é uma espécie de “balde” confeccionado com tala e folha de Guarimã, forrados também com esta mesma folha, de modo a preservar a farinha da umidade.

> **roçar uma quadra**[37] de mato, tinha que ser doze alqueires de farinha. **Se a farinha tivesse num preço bom, ele recebia doze. Se a farinha baixasse num preço menor, ele pedia dezesseis, pra alcançar o foro dele. Ficar devendo você não ficava! Ou pagava em serviço, e eu cansei de pagar, meu pai cansou de pagar**, inclusive eu botava muito veneno em roça de arroz pra ele, pro Gentil [...] (Informação verbal, grifo nosso).

Em Charco, o fazendeiro mantinha com a maioria das pessoas do lugar a relação de compadrio, não emergindo a postura de proprietário por algum tempo. Esse comportamento lhe garantiu o avançar das cercas sobre o território de Charco sem maiores questionamentos, uma vez que não encontrou ali, inicialmente, resistência em sua ocupação, segundo informações prestadas por Zilmar Mendes:

> **Ele chegou pedindo para cercar um pedaço, para plantar uns pés de capim para criar umas vaquinhas, né?!** Então, como as pessoas não tinham maldade, aí aceitaram que ele cercasse uma parte para criar essas vacas. Porque **a maioria das pessoas ele era compadre e comadre, aí eles aceitaram**, então, de lá pra cá, ele vem só aumentando a cerca, aumentando mais, fazendo maior, cada dia mais o espaço, ele cercava mais. Mas aí ele foi já cobrando o foro (Informação verbal, grifo nosso).

As relações de compadrio estabelecidas no território étnico de Charco-Juçaral correspondem ao que é apontado por (SALES JÚNIOR, 2006) como sendo parte no plano das práticas sociais cotidianas, ao estabelecimento de uma "cordialidade racial", que expressa certa "estabilidade da desigualdade" diminuindo o nível de tensão racial. A partir disso, é que as cercas avançam dentro do território étnico. Em que momento se poderia imaginar a quebra de respeito à essas relações de compadrio anteriormente estabelecidas?

A esse respeito, Antônia Silva Mendes, 91 anos, moradora de Charco e uma dessas pessoas com quem estabeleceu relação de compadrio com Gentil Gomes, na tentativa de estabelecer um diálogo sobre essa situação do avançar das cercas em Charco, rememora ocasião em que discute com o fazendeiro sobre o pretenso domínio de terras, comentando: "Eu mesmo disse para ele '**compadre, que deixa essa confusão!. Eu vou lhe dizer: meu compadre não faça isso. Esse rumo era lá no Juçaral. O Senhor não morava aqui**, o senhor não sabe como são

[37] Dos relatos obtidos pelos comunitários de Charco e de Juçaral, normalmente a cada 4 (quatro) linhas de roças plantadas, o fazendeiro cobrava 12 paneiros de farinha, como pagamento do foro. "Porque o que a gente roçava, era dividido a mais da metade. Ele levava, se eu tirasse 4 linhas de roça, ele levava 12 paneiros de farinha", consoante relata Zilmar Mendes. Existe uma tabela que agrupa os sistemas de medidas agrárias não decimais. Para maiores detalhes pesquisar em Brasil (2017a): http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/TABELA_MEDIDA_AGRARIA_NAO_DECIMAL. pdf.

as coisas'" (Informação verbal, grifo nosso).

Após conseguir avançar as cercas, as cobranças do escorchante foro em Charco, eram semelhantes às ocorridas em Juçaral. As famílias tinham dificuldades de pagá-lo, comprometendo-lhes o sustento. Nesse sentido, é o depoimento de Antônia Silva Mendes:

> **Depois dessa roça apurada, ó meu Deus, tinha que fazer assim, tirando os coros da cabeça** para plantar essa roça, aí quando cavava ia aprontar e já estava todo pronto, ele vem e se tivesse o dinheiro nessa hora saia e se não tivesse ele juntava todinho com a boca, o jegue, juntava todinho, juntava tudo e deixava a gente na manhã, sem ter nada (Informação verbal, grifo nosso).

Também Zilmar Mendes, liderança do lugar, revela que:

> Seiscentos reais, duas vezes. Porque aqui a gente tem o costume de tirar duas roças, uma que a gente planta em janeiro e a outra que a gente chama de rocinha que é a do mês de setembro a gente apronta ela para plantar, então a gente tem que tirar uma roça duas vezes no ano. Um ano tem que ter duas roças. Aí se eu quisesse ter, eu tinha que pagar duas vezes no ano esse dinheiro, esse valor. Se eu não tivesse a farinha para dar, eu tinha que dar o meu boi, se eu tivesse uma cabrita, eu tinha que pagar, tinha que botar nesse negócio, até cobrir esse dinheiro. Então. teve gente dele tirar a farinha escaldando do forno, quando ela está torrando, murchando, 'não dá mais tempo de esperar!', ele tirava e levava (Informação verbal).

As cobranças do foro comprometiam o sustento das famílias de Charco-Juçaral a ponto de muitas passarem por privações. Sem opção, tinham que se sujeitar a viver em condições de insegurança alimentar, ou de trabalhar em condições análogas a de escravos, tanto na localidade, quanto em outros estados, quando conseguiam. "Tinha família que ficava sem nem o que comer. Sem nada mesmo! Aí vê como é que uma comunidade dessa não sofria!", relata Zilmar Mendes.

Diante das situações de tamanha exploração, chega até os moradores do território de Charco e Juçaral a notícia de que poderiam ter direito sobre aquele território, iniciando-se então uma articulação de luta pela terra, ainda 2001. Não tinham ainda qualquer requerimento judicial ou administrativo, nem tinham sequer consciência do direito territorial de viés étnico.

Entre 2001 a 2004, o trabalho realizado seguia no sentido de prestar esclarecimentos sobre a existência do direito à terra em razão da longa posse que ali exerciam. Portanto, se definiam naquele momento enquanto trabalhadores sem-

terra, afinal não tinham elementos para se identificarem de outro modo. O movimento, que começa em Juçaral, encampado pelas lideranças locais, se alastra aos poucos para o território de Charco.

A partir de 2004, o dito “proprietário” impediu que as famílias de Juçaral fizessem suas roças, convertendo as capoeiras[38] em pastagens para criação de rebanho bovino do fazendeiro. Essa decisão acarretou mais privações às famílias do lugar, que passaram a depender de políticas públicas para sobreviver, a exemplo do Programa Bolsa-Família, conforme relatado por muitas famílias.

Conforme pontua Sales Júnior (2006, p. 67) “[...] a cordialidade não é para ‘negros impertinentes’”. Uma vez que essa cordialidade é rompida, o que impera dali por diante é a suspensão das relações amistosas, o impedimento de aforar as terras, que por mais custoso fosse às famílias, ainda assim lhes garantia alguma fonte de alimentos. O rompimento das relações “cordiais” dão lugar às violências, consubstanciadas sob diversas formas.

Em consequência das articulações iniciadas entre 2001 a 2004, e das privações a que foram submetidos, os comunitários de Charco-Juçaral decidem protocolar requerimento formal, por meio de um pedido de desapropriação para fins de reforma agrária, a partir de 2005, por meio do processo administrativo nº 54230.008761/2005-48 no INCRA. As dificuldades decorrentes desse processo, apontadas por Almirandir Costa, liderança em Juçaral, rememoram como foi deflagrada a luta pela terra naquela comunidade:

> **Iniciou quando eu voltei para cá para o Povoado em 2001, aí comecei a conversar com o pessoal, porque nesse tempo eu ainda não conhecia muito bem o trabalho de comunidade quilombola e comecei a trabalhar com um pedido de PA**[39], pedido de desapropriação para assentamento. Com **isso teve uma falha do INCRA com um funcionário do INCRA que veio aqui, fez a vistoria da terra e deu a terra como produtiva**, aí não teve como ser desapropriada (Informação verbal, grifo nosso).

Como se percebe neste relato, os moradores da comunidade de Charco-Juçaral e seus respectivos mediadores não tinham noção da sua condição de portadores de direitos de viés étnico. Percebiam-se enquanto trabalhadores sem-terra. “Na realidade a gente não tinha conhecimento desse trabalho como

[38] Capoeira é o resultado que se obtém após a colheita das roças pelos agricultores.
[39] A sigla “PA” significa Projeto de Assentamento para Reforma Agrária, onde o Estado promove a desapropriação para esse fim.

comunidade quilombola", esclarece Almirandir Costa.

A "falha com um funcionário do INCRA" apontada por Almirandir refere-se à manobra administrativa intentada pelo servidor desta autarquia que em conluio com fazendeiro, no afã de inviabilizar o procedimento, orientou-o a proceder à partilha da área[40] do imóvel em quatro partes.

Pelo tamanho das áreas partilhadas, não seria possível apontá-las como improdutivas, tornando-as assim indisponíveis para desapropriação para fins de reforma agrária. Isso revela uma fragilidade muito grande para as comunidades que buscam o acesso a esse direito, uma vez que não depende delas, enquanto coletividades que tem direitos garantidos no plano formal, decidir sobre se um imóvel é ou não produtivo, ficando inclusive à mercê de manobras administrativas que transformam latifúndios em propriedades produtivas.

A manobra realizada para inviabilizar o pleito dos comunitários de Charco e Juçaral é inegável. A sequência dos fatos posteriores ao pedido de requerimento de abertura do processo administrativo realizado pela comunidade em 2005, indica claramente isso. Por meio de Ordem de Serviço, com data de 10 de agosto de 2006, foi solicitada que um servidor fosse designado para realizar a vistoria do imóvel. Em 28 de agosto de 2006, foi realizada comunicação prévia de vistoria, como de praxe, cuja realização ocorreu entre 30 de agosto a 07 de setembro do mesmo ano[41].

Ressalta-se que os registros de matrícula dos imóveis em cartório, já partilhados, ocorreram em data posterior à visita técnica do INCRA, entre 30 de novembro de 2006 e 01 de dezembro de 2006, portanto quatro meses após a data de vistoria da área. A entrega do relatório pelo servidor do INCRA, que atesta a área como sendo improdutiva, foi entregue somente em 06 de fevereiro de 2007, em momento posterior à partilha realizada entre fazendeiro e seus possíveis herdeiros.

A verificação da desconformidade entre as datas de realização da vistoria, partilha do imóvel pelo fazendeiro e a entrega do relatório de vistoria pelo servidor do INCRA demostra, de maneira inequívoca, qual o caminho para tornar inviável o

---

[40] A partilha da área total de cerca de 1300 há foi realizada seguinte forma Fazenda São Joaquim (Processo nº 54230.004733/2015-23); Fazenda Juçaral, (Processo nº 54230.004720/2015-54); Fazenda Santa Rita, (Processo nº 54230.004725/2015-87); Fazenda Noele (Processo nº 54230.004721/2015-07); As áreas são resultantes da doação realizada por Gentil Gomes, aos seus herdeiros. Essas numerações são referentes às áreas que foram desmembradas e autuadas em 26 de agosto de 2015, em data posterior a publicação do RTID, para ser objeto de desapropriação por interesse social.

[41] Dados podem ser verificados no Processo Administrativo nº da área e na Ação Civil Pública nº 0004012-64.2011.4.01.3700.

pedido administrativo de desapropriação para fins de reforma agrária, que logo foi arquivado.

Com a tentativa de desapropriação para fins de reforma agrária frustrada, e a convicção de transformar todo o território em pastagem para alimentar o rebanho bovino, fez com que o fazendeiro decidisse, a partir de 2008, também não aforar mais as terras para que as famílias de Charco fizessem suas roças, situação que agravou ainda mais o conflito. A esse respeito Zilmar conta que "[...] o sonho que ele dizia era fazer Juçaral e Charco só um campo de capim. Dele olhar Juçaral e Charco olhar Juçaral, desmatado!"

Sem meios de prover seu sustento, os comunitários de Charco tomaram a decisão de cultivar suas roças insurgindo-se às determinações do dito proprietário. Algumas famílias de Juçaral, sob a mesma proibição desde 2004, também resolveram desafiar o fazendeiro. Almirandir Costa relata a situação:

> Nessa época, quando ele disse que não aforava mais, surgiu muita revolta, a gente se revoltou. Aí foi a insistência de começar a roçar, porque o que ele falava era o seguinte: essa terra é de mil hectares, metade vou plantar capim que eu quero ver é gado comer. Inclusive essa solta [42] que você está vendo aí na frente, quando ele fez essa solta, ele queimou aí sete casas. Ele tacou fogo no roçado sem avisar o pessoal que morava. Ele tacou fogo na parte de cima, o fogo correu e as casas que estavam perto queimaram tudinho! (Informação verbal).

O episódio da queima das casas de cerca de 7 famílias, por conta do uso de fogo no roçado que seria criado para fazer a "solta" para incremento da criação de rebanho bovino do fazendeiro gerou grande revolta nas famílias de Juçaral, uma vez que perderam suas casas e pertences, e também porque não receberam qualquer tipo de assistência por parte do fazendeiro.

2.3.1 O "retomamento" do território étnico, legitimado por quem historicamente oprime: quando a polícia diz "pode continuar teu trabalho, que tu tem direito!"

Em 2008, consoante os relatos das lideranças locais, começa a retomada do território. Essa ação política muitas vezes é equivocadamente conjecturada como uma ação de invasores, resultando nesse sentido, diversas situações de

[42] Solta é como é conhecida a plantação de capim delimitado por cercas, utilizadas para pastagem animal.

enfrentamento político e jurídico para a comunidade. Almirandir Costa narra com detalhes o “retomamento” do território:

> Essa decisão do ‘retomamento’ foi conversada com a gente lá no Charco. Quem primeiro roçou lá no Charco foi João de Antônia. No dia em que ele roçou, a polícia foi lá, porque o Gentil botou a polícia pra ir lá. O pessoal estava tão nervoso que os próprios lá de Charco não foram roçar, estavam com medo porque a polícia podia matar gente. A polícia foi lá e a própria polícia conversou com o João, o João explicou para eles o que estava acontecendo. Eles falaram: ‘pode continuar teu trabalho que tu tem direito! ’ depois que o João roçou, o pessoal foi roçando, aí surgiu o retomamento, a volta do pessoal (Informação verbal).

O aval da polícia ao pontuar “pode continuar teu trabalho, que “tu tem direito” ganha força entre os comunitários e reforça o sentido da luta pela garantia do território, uma vez que o lugar de fala institucional da polícia representa ,em alguma medida, o aval do Estado diante da situação de tensão ali apresentada. Contudo, como destaca Zilmar Mendes, as tentativas de intimidação por parte do fazendeiro quanto à ação de retomada do território persistiram, inclusive porque:

> **Ele trazia a polícia porque enquanto até em 2008, ele trouxe a polícia para querer correr atrás de nós, mas nós ficava e firmava o pé. Ele trouxe várias vezes a polícia. Vinha de São Vicente, depois que São Vicente tomou conhecimento, não veio mais! São João depois que teve conhecimento não veio mais. Ele foi uma vez buscar em Viana, o comandante de Viana veio com dois camburões de polícia. Quando ele chegou, a gente sentou com eles e foi contar a realidade para eles**. A gente fez foi dizer que a gente nasceu ali, tinha que comer era dali, porque, se nós não trabalhasse, nós ia viver do quê? Era importante a gente sair roubando para comer? Não! Nós tinha que comer o que nós trabalhasse, então nos tinha era que trabalhar nesse mato que nós nascemos. Aí o que eles faziam era dizer: ‘**Vão procurar o direito de vocês que vocês tem direito!’**. Mas nunca chegou a prender (Informação verbal, grifo nosso).

O diálogo estabelecido entre a polícia dos municípios circunvizinhos ao território e os comunitários de Charco-Juçaral tem dois aspectos bastante significativos na luta: O primeiro é o enfraquecimento da estratégia do fazendeiro de intimidação dos comunitários pela via policial. O segundo consiste em buscar uma via legítima de garantia do território.

A negação da garantia de acesso ou permanência no âmbito territorial de determinados grupamentos sociais, converte-se em processo de exclusão e expulsão territorial desses mesmos sujeitos, configurando grave violação dos seus

direitos à produção do espaço[43], situação vivida pela comunidade de Charco-Juçaral, entendendo-se que esses processos não com resultado de "ações naturalizadas", mas como "resultado de lutas e decisões políticas tomadas no contexto de condições tecnológicas e político-econômicas determinadas" produzidas a partir de conflitos de interesses entre as diversas esferas sociais envolvidas. (HARVEY, 2009).

Frequentemente são expostas a processos de segregação e precarização socioespacial e, mesmo sendo elevadas à categoria de sujeitos de direitos, encontram fortes oposições, seja na esfera da normatividade ou não. A luta pela permanência nos territórios que tradicionalmente ocupam é de constantes embates.

No processo de retomada do território de Charco-Juçaral, a nova investida do fazendeiro consistiu em buscou auxílio nos sindicatos de trabalhadores da localidade. Nessa negociação, a retomada da vantagem econômica que obtinha pelo pagamento do foro, talvez fosse vista pelo fazendeiro como alternativa àquela insurgência. Zilmar Mendes rememora a ocasião, ao falar como a liderança Flaviano Pinto, conduziu os termos do acordo, impondo a condicionante de inversão do ônus da prova ao fazendeiro, com a exigência da apresentação da escritura da terra:

> Então a gente fez uma reunião aqui nessa casa com o Sindicato de Olinda Nova, o Sindicato de São João Batista e Sindicato de São Vicente Férrer. **Ele chegou aqui, pensando que o sindicato ia ficar a favor dele, o sindicato disse: 'Não, porque na verdade o sindicato é trabalhador rural, não de fazendeiro'. Flaviano fez um acordo com o suposto dono da terra que aforava todos os sócios que quisesse tirar roça e ele ficava responsável a pagar**. Então foi marcado de 30 de novembro de 2008 todo mundo roçava e desse dia em diante já começava a roçar e no dia 30 de janeiro de 2009 era o pagamento. **Mas mediante a escritura. Se ele trouxesse a escritura, provando que a terra era dele, a comunidade pagava o foro. E, se ele não trouxesse, a comunidade desse dia em diante não pagava mais foro, então foi o que aconteceu**. A gente se reuniu quando já foi para o pagamento a gente já tinha a sede da associação, a gente foi todo mundo pra lá. Aí esperamos até onze horas do dia, quando ele chegou, não trouxe a escritura, trouxe foi capanga junto com ele. Mas a sede estava cheia de gente. E aí ele não trouxe a escritura então a gente não pagou o dinheiro. E aí falamos 'De hoje em diante a gente não paga mais foro pra ti' Porque o que a gente roçava era dividido a mais da metade (Informação verbal, grifo nosso).

A condicionante imposta pela exigência da apresentação da escritura pode ser vista como um movimento de empoderamento dessa comunidade. A luta

[43] A expressão "direito à produção do espaço" é utilizada por David Harvey, em sua obra Espaços de Esperança.

pelo território exigia invariavelmente uma ampliação de suas redes sociopolíticas, precipuamente por meio dos sindicatos de trabalhadores rurais. Concretamente o fazendeiro buscaria outras vias para fragilizar a luta em Charco-Juçaral, dessa vez por meio do acionamento do Judiciário.

2.3.2 A comunidade quilombola de Charco-Juçaral: quando a certeza da legitimidade do direito reforça a sentido da luta

A Polícia dos municípios circunvizinhos, que reforçaram a legitimidade da luta pela garantia do território e também os sindicatos de trabalhadores de terras rurais se constituíram no reforço político que municiou a comunidade de Charco-Juçaral na busca efetiva de seus direitos étnico-territoriais.

Havia entre fazendeiro e quilombolas uma tentativa de negociação. Alguns comunitários relatam que essa negociação se constituiu numa estratégia para continuarem fazendo o plantio de suas roças de forma pacífica, enquanto buscavam alguma solução jurídica para garantir, através dos meios legais, a propriedade de suas terras.

Ocorreu que paralelamente à tentativa de negociação entre os comunitários e o dito proprietário, novo embate, desta vez jurídico, teve início entre as partes, provocado pelo ajuizamento da Ação de Reintegração de Posse nº 016/2009[44], promovida por um dos 'herdeiros' do fazendeiro, distribuída em 20 de janeiro de 2009, portanto, dias antes da data aprazada para o pagamento do foro acordado entre as partes, mediante apresentação da escritura pelo fazendeiro.

O ajuizamento da referida ação materializa a primeira tentativa de despejo daquela comunidade, através de ordem judicial emanada pelo juízo da Comarca de São Vicente Férrer. Os argumentos articulados pelo autor na petição inicial dão conta que "[...] no dia 24 de setembro próximo passado, data de menos de um ano e dia, os Suplicados desrespeitando a posse do Suplicante, invadiram a propriedade" (MARANHÃO, 2009a)[45]

Em caráter de desconsideração quanto à ocupação tradicional das comunidades quilombolas, o Estado promove pela via judicial, os processos de

[44] Este processo foi recebido em 20 de janeiro de 2009, pelo o nº 0016/09, registrado sob o nº016/2009, no THEMIS nº 112009. Este processo foi apensado aos autos nº 14398-90.2010.4.3700, que atualmente tramita na 8ª Vara da Justiça Federal do Maranhão, em São Luís.
[45] Excerto retirado da petição inicial do Processo nº 0016/2009.

expulsão territorial consubstanciados sob a forma de ordens de despejo. A “força dos papéis” prevalece em detrimento da ocupação antiga. No caso de Charco-Juçaral, o despacho judicial, exarado das folhas 29 e 30, referente à ao Processo nº 0016/2009, determinou:

> Em vistoria feita *‘in loco’* na inspeção judicial, em análise perfunctória, esta magistrada verificou que o avô do autor realmente exercia a posse sobre a área em litígio, até o recente esbulho. Durante a inspeção judicial, ficou evidenciado que os e trabalhadores que atualmente estão na Fazenda Santa Rita exerciam poder sobre a coisa (corpus), não por vontade própria (animus), mas obedecendo a instruções e ordens de outra pessoa (o Senhor Gentil Gomes, avô do autor), tanto que pagavam ao senhor Gentil Gomes para plantar e permanecerem na terra.
> Trata-se de características de mera detenção. Outro ponto evidenciado foi o esbulho há pelo menos um ano e um dia. Os próprios ocupantes do imóvel afirmaram durante a inspeção judicial que pagavam um valor que chamaram de “aforamento” ao dono da terra, com este somente se desentendendo recentemente (de setembro/2008 a janeiro de 2009). Comprovada a ação de força nova
> **O esbulho está bem caracterizado. Foi observado, durante a inspeção judicial, que o imóvel foi invadido por grande número de pessoas, o que faz denotar o interesse de ali permanecerem. A permanência dos réus apresenta característica de ocupação que guarda semelhança com o chamado “movimento sem-terra”, eis que várias pessoas que ali se encontram, segundo informações de uma pessoa ouvida no local , vieram de outros locais, não eram trabalhadores originários da fazenda.**
> Por consequência, conclui-se que não são legítimos possuidores. **Se é certo que o País precisa avançar com urgência no processo de distribuição justa da terra, não menos verdadeiro que sendo o nosso País um Estado de Direito, tal distribuição deve dar-se pelas formas legais e não por intermédio de ocupações** que, aliás, não é forma de deflagração de desapropriação. Antes, ao contrário, trata-se de método que até pode inviabilizar o processo desapropriatório. (Ação de Reintegração de Posse nº 016/2009, p.29-30). (MARANHÃO, 2009a, grifo nosso).

Destacam-se no teor da sentença proferida pelo juízo da Comarca de São Vicente Férrer os fundamentos determinantes para decidir sobre a ordem de despejo em desfavor da comunidade de Charco-Juçaral. A afirmação por parte do magistrado de que a ocupação seria recente, fundada em opinião de “uma única pessoa ouvida no local”, revela a quão equivocada pode ser a metodologia aplicada neste tipo de decisão. Como definir a “neutralidade”, em relação às partes em conflito, bem como da testemunha ouvida?

Questiona-se ainda sobre a habilidade técnica de um juiz de Direito para investigar o caráter social, histórico e antropológico da questão, dispensando, por conseguinte, o auxílio de profissional habilitado para realizar esse tipo de análise. O caráter de celeridade da inspeção judicial ali realizada também é questionável: em

um único dia seria possível definir se recente ou não a ocupação suscitada?

O motivo da crítica é no sentido de que essas inspeções 'na forma da lei' apresentam-se limitadas, na medida em que só conseguem reputar como legítimos proprietários os 'detentores do papel' produzidos nos cartórios, em detrimento das posses antigas. Inexiste um trabalho mais cuidadoso para identificar possíveis casos de grilagem[46], por exemplo.

Questões agrárias devem demandar maior cuidado metodológico e técnico, porque delas decorrem situações relacionadas à função social da propriedade e também às relativas aos direitos de povos e comunidades tradicionais. Realizadas sem o rigor técnico necessário, tais inspeções podem conduzir ao acirramento dos conflitos e expulsão dos mais humildes. Reflete-se, pois, de que lado das cercas estaria o Direito?

Diante da iminente possibilidade de expulsão do território, em decorrência da ordem judicial de retirada compulsória dos moradores de Charco-Juçaral, suas lideranças buscam auxílio por meio das entidades de sindicais. Nessa ocasião, Flaviano Pinto Neto, uma das principais lideranças de Charco, e Almirandir Costa, liderança em Juçaral, buscaram apoio junto à Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras do Estado do Maranhão-FETAEMA, na certeza de ali encontrarem os direitos de que tinham certeza deter.

O advogado Luís Pedrosa (2010, s/p), que é um dos assessores da FETAEMA[47], em postagem no "Blog do Pedrosa", na data de 03 de novembro de 2010, relata as circunstâncias em que conheceu a liderança Flaviano:

> Conheci Flaviano por volta do mês de agosto de 2009. Ele veio à FETAEMA junto com mais dois representantes do STTR de São Vicente de Férrer, trazendo documentos referentes ao processo envolvendo a comunidade de Charco.
> Ao ler as peças do processo, me deparei com um mandado de reintegração de posse, com pedido de reforço policial para execução. Não havia mais prazo para recurso. Nunca tinha ouvido falar naquela comunidade, mas achei peculiares as características físicas de Flaviano.

[46] Nas palavras de Fernandes (2000, p. 30): "Grilagem é a "arte" política, utilizada historicamente pelos latifundiários brasileiros. É um processo de falsificação de documentos oficiais, que "certificam" a propriedade da terra".

[47] A FETAEMA é uma entidade que apoia e presta também serviços jurídicos para trabalhadores rurais e que na ocasião da ordem de despejo decorrente de Ação de Reintegração de Posse ajuizada pelo fazendeiro, promoveu a defesa da Comunidade Remanescente de Quilombo de Charco/Juçaral, na Comarca de São Vicente Férrer.

Ainda na mesma postagem, o advogado prossegue considerando que como na Baixada Maranhense “quase tudo é comunidade negra”, ponderou que este poderia ser o caso de Charco, quando passou a indagar a Flaviano Pinto Neto sobre as características dos moradores da comunidade:

> Perguntei se tinha muita gente no povoado da mesma cor de pele dele. Brinquei, puxei conversa fiada. Ele relaxou um pouco e soltou que havia no povoado pessoas descendentes de escravos. Expliquei que era muito importante que estas pessoas figurassem no processo, aparecessem para o Poder Judiciário, visto que estavam sendo tratados como invasores da terra. A defesa da comunidade, apesar de boa, até então, não tocara no tema do quilombo (PEDROSA, 2010, s/p).

Desse modo, em poucos dias Flaviano Pinto resgatou informações sobre os moradores mais antigos do povoado Charco. Conseguiu documentos sindicais, batistérios e certidões de nascimento dos mais comunitários mais antigos, dando conta de que a ocupação ali não era recente que remanescia ao período colonial.

O advogado Luís Pedrosa, de posse dessa documentação, auxiliou a comunidade na abertura do processo de regularização territorial da comunidade de Charco-Juçaral[48] junto ao INCRA-MA e, paralelamente iniciou outra Ação de Reintegração de Posse[49], em favor da comunidade de Charco e Juçaral. Requereu, igualmente, a reunião dos processos conexos alegando que a área era possivelmente um território quilombola. Em virtude disso, o juiz da Comarca de São Vicente Férrer suspendeu o pedido liminar de despejo em desfavor da comunidade. O despacho emanado por aquele juízo, em 30 de novembro de 2009, sinteticamente, reproduz a situação da disputa territorial:

> Após a decisão judicial proferida por este juízo, que manteve a liminar de reintegração de posse nos autos do processo nº 016/2009, algumas das atuais ocupantes do imóvel rural denominado FAZENDA SANTA RITA ajuizaram ação de reintegração de posse (processo nº 308/2009), alegando, dentre outros argumentos, o fato novo consistente na existência, no local, de uma comunidade quilombola.
> Com vista, o Ministério Público requereu a suspensão da reintegração de posse, para que se esclarecesse sobre a natureza quilombola ou não da região e o interesse efetivo da União sobre o local.
> Diante da iminente reintegração de posse, este juízo, por cautela. Determinou a suspensão da ordem de despejo de reintegração, para que os ocupantes do imóvel comprovassem a sua qualidade de quilombolas.
> Foram juntadas aos autos do processo nº 308/2009 e processo nº 016/2009 declaração emitida pelo INCRA, bem como outros documentos, com o fim

[48] Trata-se do Processo Administrativo nº 54.230.004050/2009-28, com data de 15 de setembro de 2009.
[49] Processo nº 308/2009. (MARANHÃO, 2009b).

> de comprovar a condição de quilombolas das autoras do processo nº 308/2009. (MARANHÃO, 2009a, p. 196).

O Ministério Público Estadual requereu que fosse declarada a incompetência do juízo estadual[50], com o consequente encaminhamento dos autos à Justiça Federal. Também no despacho proferido pela Comarca de São Vicente Férrer, foi determinado que tanto o INCRA[51] quanto a Fundação Cultural Palmares-FCP manifestassem interesse em integrar o polo passivo da Ação de Reintegração de Posse. No caso específico da FCP[52], foi determinado que no Ofício constasse a informação de eventual existência de comunidade quilombola. Desse modo, em maio de 2010, o processo foi encaminhado à Justiça Federal, sob o nº 14398-90.2010.4.01.3700.

Percebe-se que o itinerário empreendido pela comunidade de Charco-Juçaral, que até então se identificava como sendo uma comunidade de trabalhadores sem-terra, até a identificação enquanto comunidade remanescente de quilombos, necessitou do auxílio de mediadores externos à comunidade. A luta pela permanência em seus territórios, de forma geral, era intermediada pelos sindicatos de trabalhadores rurais, de associações de moradores no âmbito local, com o apoio da Igreja Católica, “mediadores tradicionais” Entretanto, a partir da emergência do direito étnico posto na Constituição de 1988, outros atores sociais mobilizam-se, passando a assumir o papel de porta vozes:

> Cremos, porém, que a pouca atenção se tem sido dada ao fato de que, para existirem publicamente, para realizarem a interlocução política com instituições supracomunitárias, esses grupos passaram a depender de toda uma rede de mediadores, desde aqueles que foram erigidos como seus próprios, aos antropólogos(que foram conclamados a dizer quem eram esses sujeitos de direitos), aos advogados (atuando em entidades não-governamentais ou dentro do próprio Estado), aos funcionários de órgãos oficiais, aos gestores públicos e de empresas. Enfim, agentes sociais especializados no eu se poderia denominar questão quilombola, passaram

[50] Esta incompetência de juízo aconteceu em decorrência da alegação, em sede de nova Ação de Reintegração de Posse, alegando que a área em disputa trata-se, na realidade, de uma comunidade quilombola. O fato de a defesa suscitar esse fato, e a manifestação do INCRA, informando interesse em integrar a lide, desloca a competência para a Justiça Federal, uma vez que sendo o INCRA uma autarquia federal, os procedimentos/processos a seu encargo, deverão ser processados também em âmbito federal.

[51] O INCRA respondeu ao Oficio, manifestando interesse em compor a Ação de Reintegração de Posse, na Justiça Federal, em 21 de dezembro de 2009.

[52] A Fundação Cultural Palmares respondeu ao ofício, manifestando interesse em compor o polo passivo, em 29 de dezembro de 2009. Juntou também Parecer Técnico nº 018/2009/DPA/FCP/MINC falando do processo de reconhecimento da comunidade, que recebeu certidão de autodefinição em outubro de 2009.

> a deter autoridade para dizer quem são, onde e como vivem e quais os direitos desses grupos. (ANDRADE, 2009, p. 44).

A disputa envolvendo a área do território de Charco e Juçaral conflui uma gama de processos que não se encerram nas ações de reintegração de posse acionadas pelo fazendeiro e pela comunidade, em 2009. Os desdobramentos do conflito ensejaram também a abertura do processo administrativo de regularização territorial, pleiteando o reconhecimento do direito étnico territorial de viés étnico desta comunidade junto ao INCRA, órgão responsável pelo processo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

A comunidade quilombola de Charco e Juçaral, através de suas lideranças, Flaviano Pinto Neto, Almirandir Costa e Manoel Santana demandaram providências junto às instâncias administrativas e judiciais no sentido de tornar mais célere o processo de reconhecimento de seu território, paralisado no INCRA desde 2009. A comunidade buscou o apoio do Ministério Público Federal, que procedeu à abertura de Inquérito Civil nº 1.19.000.000 935/2009-13 para a apuração da lentidão informada. Entretanto, o referido inquérito não foi suficiente para alterar a situação do processo de regularização do território de Charco e Juçaral junto ao INCRA.

Em outubro de 2010, quase um ano após a abertura do processo de regularização territorial da comunidade quilombola de Charco e Juçaral, Flaviano Pinto é assassinado, com sete tiros à queima roupa, em Charco. Após investigações, a Polícia Civil atribui como mandantes do crime, Manoel Gomes e Antônio Gomes, filhos do fazendeiro, agravando o conflito ao patamar máximo. Com o assassinato de umas das principais lideranças em prol da regularização territorial do quilombo Charco e Juçaral, o Inquérito Civil converte-se em Ação Civil Pública nº 0004012-64.2011.4.01.3700, formulando-se juridicamente o pedido de providências no sentido de acelerar os tramites processuais, invocando-se a duração razoável do processo administrativo de reconhecimento e titulação da área em disputa.

Após o homicídio de Flaviano Pinto Neto, é reconhecido por outras lideranças, que o processo “andou mais rápido, mais foi preciso derramamento de sague”, nas palavras de Almirandir Costa. Em razão dessa morte, a comunidade se articulou e fortaleceu suas redes sócio-políticas e, em decorrência surge um movimento político que tem como principal pauta a luta pela terra, conhecido como Movimento Quilombola da Baixada Ocidental - MOQUIBOM.

Ao “emaranhado processual” que resultou da luta por reconhecimento do território de Charco e Juçaral, impôs-se uma dinâmica onde definir um tempo razoável de tramitação desse processo não é tarefa das mais fáceis. São muitos os expedientes obstativos à finalização do processo, tanto de natureza política e jurídica, que incorrem numa morosidade acintosa, restando à comunidade o sentimento de interminável espera por justiça.

3 A “DURAÇÃO RAZOÁVEL” DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO TERRITORIAL DE CHARCO/JUÇARAL

Com a inserção do artigo 68 do ADCT na Constituição de 1988, o Estado brasileiro passou a ter o dever de reconhecer formalmente o direito à titulação das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes dos quilombos. E por meio da Emenda Constitucional nº 45, aprovada em dezembro de 2004, inseriu-se ao rol de direitos e garantias fundamentais o princípio da duração razoável do processo, inserto no artigo 5º, precisamente no inciso LXXVIII onde se dispôs que “[...] a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (BRASIL, 1988).

Portanto, a razoável duração do processo é conforme mandamento constitucional, aplicável aos procedimentos administrativos- à exemplo do processo de regularização territorial realizado pelo INCRA e aos demais órgãos incumbidos na consecução das etapas que culminam no reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação dos territórios das comunidades quilombolas- quanto nos processos que lhe são correlatos e que tramitam na esfera do Judiciário.

Além da Emenda Constitucional nº 45/2004, que inseriu a garantia da duração razoável, existe ainda no corpo constitucional a Emenda Constitucional nº 19, aprovada em 4 junho de 1998, que entre suas determinações formalmente indica como princípios norteadores da Administração Pública a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, acrescendo também o primado da eficiência, consoante redação do artigo 37, aos serviços prestados pelos servidores públicos, com o fito de atingir a satisfação dos usufrutuários dos serviços prestados pelo Estado.

Conquanto esta pesquisa não de detenha a análise precípua do princípio da eficiência inserido pela Emenda nº 19/98, abordá-lo é importante no sentido de se apreender o paradigma gerencial contemporâneo do Estado brasileiro, entre seus limites e possibilidades, e suas implicações na temporalidade dos processos de um modo geral e, em particular, na regularização territorial quilombola.

É imprescindível, portanto, que se faça a devida distinção entre o princípio da duração razoável do processo e o princípio da eficiência. O primeiro está claramente ligado ao bom andamento dos processos/procedimentos à cargo da administração pública, enquanto a eficiência se relaciona principalmente à estrutura condigna ao aparelhamento da Administração Pública direta e indireta e a seus

agentes, no exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, com a existência de uma estrutura condizente com os anseios do cidadão. Nesse contexto, não se vislumbra nada de negativo no propósito de qualificar eficientemente os serviços prestados aos cidadãos pelo Estado.

Retornando à análise do princípio cerne desta pesquisa, sem obviamente deixar de lado outros que lhes são correlatos, importa refletir o que seja tempo razoável de um processo, tarefa por sinal nada simples. Afinal, cada processo, seja administrativo ou judicial, tem particularidades próprias que, na prática, dependem de diversos fatores e variáveis implicados em seu desfecho.

Impede destacar que o legislador, ao estabelecer abstratamente no texto constitucional o direito à duração razoável do processo, não se ocupou em determinar de forma sistêmica e global, no âmbito do ordenamento jurídico, a medida-tempo de duração razoável de um determinado processo judicial/e ou procedimento administrativo, uma vez que não se pode confundir o estabelecimento de prazos processuais, com a duração de um processo em específico. Tal indefinição se constituiria então na questão central da problemática da duração razoável do processo?

Não se pode olvidar que um dos grandes problemas contemporâneos que envolvem a efetividade dos direitos socais- e em consequência o tempo implicado na sua implementação- tem sido a judicialização das políticas públicas (LIMA, 2015).

Isto ocorre, em grande medida, pelo comportamento omissivo- e porque não dizer abusivo- por parte da Administração Pública e do próprio Poder Legislativo, que deixam de implementá-las a contento, justamente por não garantir em seu desenho uma estrutura satisfatória de funcionamento dos órgãos e orçamento básico à sua execução, meios indispensáveis para garantir a política de titulação.

Quando a Administração Pública ou o Poder Legislativo são instados a justificar a baixa efetividade das políticas públicas ao seu encargo, alegam corriqueiramente insuficiência de recursos à sua implementação[53], invocando para esse fim o princípio da reserva do possível. Tal argumento, não raras vezes é levado

[53] Nesse sentido, importa destacar que as rubricas orçamentárias para a execução da política de regularização territorial quilombola vem sofrendo significativos cortes ao longo dos anos. O que chama a atenção neste caso em específico é justamente o não cumprimento integral dessas rubricas, fato que implica em grandes dificuldades em pedir acréscimos à União. (INESC, 2010).

ao âmbito judicial, impondo às políticas públicas – como é o caso do processo de regularização territorial das comunidades quilombolas – uma etapa inexistente dentro do desenho da própria política, que não prevê em suas diretrizes, o acionamento do Poder Judiciário.

O argumento da reserva do possível, utilizado pela Administração Pública, encontra guarida em um outro, que é a garantia do mínimo existencial. Pela via oblíqua, esses argumentos têm como objetivo não efetivar direitos em sua integralidade. Ressalta-se que garantir o mínimo existencial não é dar a máxima efetividade proposta pelas normas constitucionais. Em consequência dessa omissão da Administração Pública em efetivar direitos sociais é que se tornou crescente a sua demanda, bem como a judicialização das políticas públicas.

A reserva do possível foi inclusive o argumento utilizado pelo INCRA como fator para justificar a excessiva demora na identificação, reconhecimento e demarcação das terras ocupadas pela comunidade de Charco-Juçaral.

Nesse sentido, o Judiciário, em Sentença relativa à Ação Civil Pública nº 0004012-64.2011.4.01.3700 interposta pelo Ministério Público Federal- MPF manifestou-se nos seguintes termos:

> [...] a falta de conclusão desse processo administrativo representa verdadeiro indeferimento- por via oblíqua- da pretensão de titularidade das terras ocupadas- ou passíveis de ocupação- pela comunidade (CF, art. 216 e 68/ADCT) e isso é inaceitável sob a perspectiva jurídica, pois **não há razões idôneas para tanto nem se admite como tal a só alegação de excesso de atribuições ou de insuficiência de condições; é imprescindível a comprovação da impossibilidade material (motivo sério e instransponível) de conclusão do processo administrativo em tempo razoável.** (MARANHÃO, 2016, grifo nosso, p. 4).

Portanto, a judicialização dos conflitos de interesses no tocante à efetivação das políticas públicas, máxime também as relativas ao procedimento de regularização territorial das comunidades quilombolas acabou se tornando, em muitos casos, uma “etapa necessária”, - visivelmente procrastinatória em diversas situações, à sua implementação. O Judiciário, muitas vezes chamado a interferir de forma decisiva, pode inclusive alterar, ainda que de maneira indireta, os fluxos no desenho do que fora pensado para a execução de políticas públicas previamente estabelecidas na esfera administrativa.

O trâmite das titulações dos territórios quilombolas é uma realidade que não se coaduna com o discurso estatal de duração razoável, garantido

constitucionalmente no plano formal. Dentre os inúmeros processos a cargo do INCRA-MA, o procedimento de regularização territorial das comunidades quilombolas de Charco-Juçaral, cerne desta pesquisa, tramitam naquela autarquia desde 2009, e até o presente momento, seguem em inconclusa titulação.

Não executar os processos/procedimentos de acordo com as expectativas dos sujeitos de direitos conecta-os a consequências jurídicas e circunstâncias da realidade social que excluem o fluxo dessa realidade para um futuro incerto. Isto porque o processo é limitado quanto à conjugação dos tempos, uma vez que apenas conhece o futuro (do subjuntivo), construindo assim um mundo de expectativa. Portanto, o processo demasiado longo é agravante desafio para que o direito se concretize, ocupado em transcender do mundo "destemporalizado que criou". (MESSUTI, 2003, p. 43).

Se muitos são os reclames por tempestividade nos procedimentos de regularização territorial das comunidades remanescentes dos quilombos, incontáveis são os interesses sobrepostos aos das comunidades, com muitos ônus para as partes envolvidas, oneradas nesta litigância, principalmente pelas situações de disparidade de armas processuais, conjugadas a fatores econômicos. Assim o tempo "investido" pelas partes que litigam em um processo dessa natureza se constituem em verdadeiros processo-pena.

Objetiva-se aqui, portanto, estabelecer um panorama das principais transformações ocorridas no sistema de justiça, advindas da Emenda Constitucional nº 45/2004, cujo principal objetivo foi inserir no plano formal o princípio da duração razoável do processo e, subsidiariamente, apreender a mudanças no plano discursivo do paradigma gerencial do aparelho do Estado, em meados da década de 1990, propiciada pela Emenda Constitucional nº 19/98. Somados, pode-se apreender os principais entraves apresentados na titulação dos territórios quilombolas, sendo aqui especialmente vistos os que são pertinentes ao procedimento de regularização territorial da Comunidade de Charco-Juçaral.

3.1 O direito territorial quilombola à luz da duração razoável do processo

O direito à regularização dos territórios das comunidades quilombolas encontra enormes dificuldades para efetivar-se no plano de direitos, visto que:

> O crescimento do interesse pela apropriação territorial e pela sua legalização, derivado principalmente da expansão **do capitalismo no campo e da consequente demanda por mais terras, agravou a situação dos grupos negros na luta pela afirmação de direitos territoriais**. Seja porque não possuíam documentos das terras ou de toda a extensão territorial ocupada, seja por não dominarem códigos burocráticos para "fazer valer" os papéis. (BRUSTOLIN, 2015, p.103, grifo nosso).

Destaca-se portanto que o Estado, legitimado na forma da lei enquanto único depositário do capital simbólico de reconhecimento da propriedade, ao instituir e ao manejar as diversas formas de aquisição da propriedade territorial, privilegiou sobremaneira os formatos de aquisição da propriedade privada aos moldes do direito civil[54], reforçados a partir de institutos como a compra e a venda, largamente utilizados pelos detentores do capital, em detrimento de outras formas de aquisição territorial não institucionalizadas pelo Estado.

Isto porque historicamente o processo expansionista português e a legislação do período colonial inauguraram o processo de invasão de terras brasileiras, por meio da concessão através do regime de sesmarias[55], que permitiram a exploração e aproveitamento dos vastos territórios ultramarinos colocados à disposição da Coroa Portuguesa. Pode-se então dizer que este regime, "[...] a despeito das controvérsias postas, foi o marco inicial do aparecimento das propriedades territoriais em alta concentração fundiária" (FURTADO, 2012, p. 86).

Contrários a essa lógica de aquisição de propriedade, mas sobretudo empenhadas em garantir sua reprodução física e material, as comunidades quilombolas, ao longo de quase quatro séculos, constituíram diversificadas formas de organização social, com o intuito de resistir ao longo processo de escravidão e aos processos de exclusão socioeconômica às quais foram submetidas, decorrentes da expansão do modo de produção capitalista.

Outrossim, as concepções em torno do que é privado e do que é coletivo no Brasil são díspares. Os detentores do capital e da propriedade privada utilizam-se dos códigos burocráticos e legais, atendendo em grande parte aos preceitos universalistas, que "naturalmente" coloca todos em um mesmo patamar de

---

[54] As formas de apropriação territorial que obedecem aos ditames do Direito Civil são a compra e a venda, a doação, a herança, dentre outras.

[55] "As cessões de terras em sesmaria tornavam-se então simples concessões administrativas sobre o domínio público, gravadas com o encargo de cultivo. Com a medida – que também limitava o tamanho das doações, até então irrestritas, em quatro léguas de comprimento e uma de largo – operava-se uma transformação completa da situação jurídica do solo colonial." (NOZOE, 2005, p. 6).

igualdade, como se a igualdade material de fato existisse, ignorando as diversificadas formas de concepção do território em diferentes contextos históricos, conduzindo aos equívocos de uma pretensa igualdade de condições nas formas de aquisição fundiária.

A universalidade imposta pelo Estado é amparada pela presença dos títulos transcritos em cartório, cuja legitimidade e neutralidade são incontestáveis, sob o ponto de vista oficioso do Estado. As terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades quilombolas, conquanto existam no plano fático, emergem a partir da construção de uma categoria jurídico-política, fruto de intensas lutas travadas pelos movimentos sociais.

Sabe-se da imposição perversa que obriga as comunidades quilombolas o manejo de um complexo aparato jurídico, com numerosas etapas burocráticas a serem vencidas para que lhes seja “franqueado” a fruição de direitos territoriais garantidos constitucionalmente, sobressaindo, portanto, o caráter de deslegitimação estatal. Nesse contexto, Brustolin (2015, p. 73, grifo nosso) afirma que:

> Ao **se tentar classificar essas formas não institucionalizadas como “tradicionais”, está se pressupondo que exista a forma moderna- o título, o registro, o testamento- tal como abstrai a teoria do Estado, na forma de provas racionais**. O recinto moderno produz diversas ontologias, e o moderno só o é enquanto se apagam todos os procedimentos que permitam o seu fechamento. Argumenta-se que a abertura e o fechamento estão relacionados a dispositivos de segurança..

Portanto, a racionalidade estatal que entende como tradicionais o que não é institucionalizado pelos meios legais acaba ditando que somente ao “recinto moderno que produz diversas ontologias”, deve imperar o respeito às origens do que foi estabelecido bem antes das “inovações legislativas”. Com efeito, somente ao Estado é garantido criar e legitimar a propriedade territorial no Brasil, não havendo espaço para o que divirja disto. A partir desta ontologia impositiva é que se justifica, a partir de meados do século XIX, com advento da Lei de Terras de 1850, a transformação da terra em mercadoria. Portanto, por aquela via é que os procedimentos de aquisição territorial, legitimados pelo Estado, estariam hermeticamente fechados.

É imprescindível dizer que, conquanto revogada, a Lei de Terras de 1850 é a “lei” que prevalece, em detrimento ao direito à posse mansa e pacífica estabelecida pelo ordenamento jurídico formal constitucional hodierno. A força do

hermetismo jurídico, com seus dispositivos de segurança e legitimidade reforçada pelos “papéis”, relegam -e negam- as formas tradicionais de ocupação territorial.

Sob o ponto de vista econômico, as formas tradicionais de ocupação de indígenas e quilombolas, entre outras, é vista como algo arcaico, inadequado. Embora genuínas, só passariam a gozar de legitimidade a partir do aval da enunciação legitimada pelo aparato referenciando pelo Estado, quando passariam a contar com o “dispositivo de segurança” proporcionado pela lei. A grande questão, portanto, não é a inexistência dos direitos étnicos-territoriais, mas o contexto de desconsideração legal dos instrumentos que os reconhece.

As demandas que envolvem o domínio de terras no Brasil corriqueiramente chegam ao Judiciário pelas mãos de quem detém o capital. Sabe-se, portanto, que nessas ações as comunidades quilombolas constituem o polo mais fragilizado a integrar as lides.

Nas ações de reintegração de posse ou esbulho possessório, são ideologicamente vistas como violentos, invasivos, usurpadores, justamente por serem vistos como ocupantes de um espaço que não deveria lhes pertencer. vez que não detém os documentos exigidos pelo Estado. Assim, as violências -simbólicas e não simbólicas- do capital, contam com o aparato dos instrumentos burocráticos-legais criados pelo Estado democrático de Direito.

O panorama de negação de direitos revela que entre janeiro de 1996 a outubro de 2017, cerca de 3.018 (três mil e dezoito)[56] associações de comunidades de remanescentes de quilombos de todo o Brasil pleitearam junto à Fundação Cultural Palmares – FCP, e demais órgãos da estrutura estatal, a efetivação da garantia constitucionalmente inscrita no artigo 68 do ADCT da Constituição de 1988.

Em contraposição ao apresentado, estimativas de entidades do movimento social dão conta de uma quantidade consideravelmente maior de comunidades remanescentes de quilombos. O excerto da Carta de Genebra,

[56] Números pesquisados no cadastro geral da Fundação Cultural Palmares. Em nota, a referida Fundação Cultural Palmares divulgou, em janeiro de 2017, que 29 comunidades foram certificadas no Maranhão, dentre elas: Bem Fica, Guaribal, Proteção, Santa Rosa, Cupauba, Belo Monte, Santa Vitória do Gama, Pacoã e Santa Maria, no município de Pinheiro/MA. Burgos e Centro Grande, em Axixá/MA, Itaquipé, em Peri-Mirim/MA, Santo Antônio, em São João do Sóter/MA, Nova Caxias, em Turiaçu/MA, Guarimã, em São Benedito do Rio Preto/MA, Macacos, Brejim e Curupá, em Alto Parnaíba/MA, Sete, em Codó/MA, Crispiana, em Olinda Nova do Maranhão/MA, Itaperinha, em Tutóia/MA, Centro do Isidoro, Cumbi, Ilhas do Teso, Teso Grande, Ladeira e Bom Jardim, no município de Anajatuba/MA. *Diário Oficial da União*, de 13 de janeiro de 2017, Seção 1, p.10, p 11 e p 12. Sendo assim, contabilizam-se 500 comunidades certificadas no Maranhão, diante das 682 autorreconhecidas nesta Unidade da Federação.

apresentada pela Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos - CONAQ, ainda em 2009, informava que:

> As Comunidades Remanescentes de Quilombos no Brasil saúdam os participantes da Conferência de Revisão de Durban, realizada entre os dias 20 e 24 de abril de 2009 em Genebra na Suíça para reafirmar o compromisso internacional com a Declaração e Programa de Ação de Durban (DDPA), conforme foi adotado na Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas realizada em Durban na África do Sul em 2001.
> **Na oportunidade, denunciamos junto à comunidade internacional, os ataques que vimos sofrendo sistematicamente por um forte setor da sociedade brasileira. Somos atualmente, cerca de 5.000 Comunidades Quilombolas em todo território nacional**, descendentes de africanos escravizados que ficaram de fora do projeto de democratização do país, se organizando em sociedades autônomas e quase independentes dentro da nova República. (CONAQ, 2009, p.1, grifo nosso).

O descompasso entre o quantitativo de comunidades quilombolas certificados pela Fundação Cultural Palmares-FCP e os apresentados pelo movimento quilombola no Brasil, apontam muitas desconformidades em termos quantitativos. Em matéria de reconhecimento e demarcação dos territórios, entre 1988 e 2016, apenas 232 títulos de terras foram emitidos, em 153 territórios, contemplando apenas 296 comunidades, frente aos 1.692 processos abertos[57] e aguardando resolução junto ao INCRA em todo o território nacional.

No Maranhão, o cenário não difere do panorama nacional. A representação da FCP certificou apenas 508 comunidades- sendo muitas são as pendências em relação às visitas técnicas[58]. Assim, apenas 377 procedimentos administrativos conseguiram tramitar no INCRA, entre 2004 a 2017, dada a necessidade da certificação da FCP para o prosseguimento do processo administrativo naquela autarquia. Portanto, esses dados revelam a discrepância entre os pleitos requeridos e os efetivamente reconhecidos, desvelando a morosidade do estado brasileiro em efetivar o direito territorial quilombola.

O ordenamento jurídico brasileiro, por intermédio da Emenda Constitucional nº 45/2004, discursivamente quis alçar a garantia da duração razoável

---

[57] Dados extraídos por meio da consulta através da Lei de Acesso à Informação. Protocolo nº5480000064020178. Dados atualizados até 30 de agosto de 2017.

[58] Consoante dados apresentados pela Fundação Cultural Palmares, são 50(cinquenta) comunidades quilombolas em análise técnica, aguardando complementação de documentação, segundo dados atualizados até 20 de agosto de 2017 e 2 (duas) comunidades quilombolas aguardando visita técnica, sendo Riachuelo, localizada no município de Cururupu, desde 25 de março de 2015 e Boqueirão dos Vieiras, no município de Codó, desde 17 de novembro de 2016, consoante dados atualizados em 15 de maio de 2017. (PALMARES FUNDAÇÃO CULTURAL, 2017).

aos processos judiciais e procedimentos administrativos/judiciais ao patamar de direito fundamental (BRASIL, 1988), mesmo não sendo uma determinação recente nos ordenamentos jurídicos em diversos países, consoante a existência da Convenção Europeia de Direitos Humanos, que neles vige desde a década de 1950 (ABREU, 2008).

O reconhecimento formal da garantia da duração razoável já tinha sido ratificado pelo Brasil quando este subscreveu a Convenção Americana de Direitos Humanos[59], - Pacto de San José da Costa Rica-, por meio do Decreto nº 678, de 06 de janeiro de 1992 (ABREU, 2008). Por meio dele, "frutificou" o processo político denominado de Reforma do Judiciário de 2004, cujas intensões originaram o Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano, determinando que:

> [...] **a morosidade dos processos judiciais e a baixa eficácia de suas decisões retardam o desenvolvimento nacional, desestimulam investimentos**, propiciam a inadimplência, geram impunidade e solapam a crença dos cidadãos no regime democrático. (BRASIL, 2004b).

Se ser signatário do referido Pacto demostra formalmente o compromisso de uma condução célere dos processos, inquere-se: quais fatores alçaram o princípio da duração razoável do processo ao status de direito fundamental e quais os interesses subjacentes às forças políticas que constituíram tal norma?

Nesta análise cabe ressaltar que o desenvolvimento nacional pretendido pelo Reforma do Judiciário ocupou-se em promover um ambiente jurídico mais condizente aos negócios, na tentativa de torná-los mais harmônicos ao complexo mundo contemporâneo corporativo, retirando-lhes as lides repetitivas que lhe constituiriam entraves. As empresas- vistas como vetores desenvolvimentistas- sem esses entraves, encontrariam espaço propício ao crescimento econômico.

Além disso, Shiraishi Neto (2015) aponta para a conjunção de eficiência e economia como produtora de satisfação do público frente ao sistema jurisdicional, que reforçaria ainda mais argumento para que se empreendessem as mudanças no sistema de justiça. Portanto, "[...] a urgência da reforma e a força retórica do

[59] "O instrumento de maior importância no sistema interamericano é a Convenção Americana de Direitos Humanos, também denominado Pacto de San José da Costa Rica. Esta Convenção foi assinada em San José da Costa Rica em 1969, tendo entrado em vigor em 1978. Apenas Estados membros da Organização dos Estados Americanos têm o direito de aderir à Convenção Americana de Direito Humanos" (PIOVESAN, 2006. p.88).

argumento impediram que se trouxessem à tona as discussões ocorridas na década de 1990" (SHIRAISHI NETO, 2015, p. 2) principalmente aquelas que consistiam na reflexão do papel do judiciário ante a complexidade socioeconômica da sociedade brasileira.

O discurso da "eficiência", com o intuito declarado de aprimorar a qualidade da Justiça, legitimou a instituição de um novo modelo de administração gerencial dirigida ao Judiciário latino-americano e caribenho, inclusive brasileiro, levados à efeito pelo Banco Mundial nos anos 2000, quando retoricamente buscou o aprimoramento e reforma gerencial do Estado na Administração Pública, em meados da década de 1990 (SHIRAISHI NETO, 2015).

Nesse contexto, o Documento Técnico nº 319[60], do Banco Mundial, conhecido como "O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe – elementos para a reforma", de 1996, é precisamente um "receituário" donde se prescrevem interferências do capital internacional nos processos de reforma do Poder Judiciário na região. (MELO FILHO, 2003).

Naquele momento, não somente os problemas de classe, mas também os étnicos-raciais, emergiam, exigindo que diversos grupos sociais reivindicassem uma identidade própria, demandando do Judiciário aptidão condizente para gerenciar a problemática. Entretanto, a proposta do Banco era apresentar uma solução meramente econômica, desvinculada da gestão dos conflitos sociais (SHIRAISHI NETO, 2015).

É nesse contexto que os efeitos práticos da reforma no sistema de administração de justiça podem ser percebidos com a criação do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, em julho de 2005, órgão administrativo pretensamente responsável por garantir a autonomia e exercer a governança dentro da estrutura do Poder Judiciário. Entre as determinações do CNJ advieram, a súmula vinculante[61], a justiça itinerante, e a repercussão geral[62] nos processos, todas com o intuito de torná-los

[60] O documento técnico nº 319, do Banco Mundial – braço financeiro do Fundo Monetário Internacional - FMI, e um dos principais instrumentos de execução de políticas na qualidade de órgão responsável pela liberação de financiamentos para projetos de sua autoria, foi que propiciou a reforma do judiciário na América Latina, Caribe e também no Brasil. (PACHECO, 2006).

[61] Em pesquisa realizada no sítio eletrônico do STF, não existe nenhuma súmula vinculante que aborde a temática envolvendo comunidades remanescentes dos quilombos.

[62] "A Emenda Constitucional nº 45/2004 incluiu a necessidade de a questão constitucional trazida nos recursos extraordinários possuir repercussão geral para que fosse analisada pelo Supremo Tribunal Federal. O instituto foi regulamentado mediante alterações no Código de Processo Civil e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. As características do instituto demandam comunicação mais direta entre os órgãos do Poder Judiciário, principalmente no compartilhamento

mais eficazes quanto às decisões judiciais.

Com efeito, os instrumentos advindos dessas determinações do CNJ não são usuais e nem tão eficazes ante a lentidão apresentada nos procedimentos de regularização territorial das comunidades quilombolas a cargo do INCRA, o que não significa, em absoluto, que não existam pronunciamentos judiciais quanto ao trâmite desses procedimentos. Assim, como em Charco-Juçaral, também a Comunidade de Pedro Cubas, em São Paulo, obteve pronunciamento judicial favorável, fundamentado na duração razoável do processo alegando-se que:

> A despeito do conflito de interesses advindo da titulação da propriedade de comunidades remanescentes de quilombo alegadamente sobreposta à área de preservação ambiental, **o lapso temporal de mais de oito anos de trânsito do processo no âmbito da Câmara de Conciliação de Arbitragem da Administração Federal, sem que se aponte solução definitiva no horizonte administrativo, configura mora da Administração e autoriza o Poder Judiciário a estipular prazo razoável para a conclusão do procedimento porque não é lícito à Administração Pública prorrogar indefinidamente a finalização dos atos de sua responsabilidade**.(Ação Civil Pública n.º 0006478-69.2013.403.6104, 1ª Vara de Registro, Justiça Federal de São Paulo, 22/02/2016) (CPISP, 2016b, s/p, grifo nosso).

Entre as medidas propostas pelo CNJ para alcançar a duração razoável nos processos, de maneira geral, foi estipulado o Sistema Nacional de Metas, com a concepção de metas anuais de nivelamento a todos os órgãos jurisdicionais do país. Isto significou o início da execução de um planejamento estratégico nacional de modernização da justiça brasileira. A “Meta 2”, inicialmente estabelecida em fevereiro de 2009 propunha a identificação e o julgamento, até o final de 2009, de todos os processos judiciais distribuídos até 31 de dezembro de 2005.

Tal meta, desde então, é reestabelecida anualmente durante o Encontro Nacional do Poder Judiciário. Contudo, na referida “Meta 2”, o prazo definido pelo CNJ somente incidirá sobre os interesses quilombolas, no âmbito federal ou estadual, a partir do momento em que o INCRA ou o ITERMA passam a demandar ou são demandados em juízo, uma vez que tal medida não alcança a fase

---

de informações sobre os temas em julgamento e feitos sobrestados e na sistematização das decisões e das ações necessárias à plena efetividade e à uniformização de procedimentos. Nesse sentido, essa sistematização de informações destina-se a auxiliar a padronização de procedimentos no âmbito do Supremo Tribunal Federal e nos demais órgãos do Poder Judiciário, de forma a atender os objetivos da reforma constitucional e a garantir a racionalidade dos trabalhos e a segurança dos jurisdicionados, destinatários maiores da mudança que ora se opera” (BRASIL, 2017b).

administrativa dos processos de regularização territorial aos seus encargos.

Optou-se por colocar o referido quadro de “Metas 2” definidos pela Justiça Federal na parte dos anexos desta pesquisa, pelo volume de informações apresentadas. Conquanto a referida “Meta 2” exista desde 2009, optou-se pelo recorte temporal (2010-2016), justificado pela demanda apresentada ao Judiciário Federal no Maranhão, relativo ao processo de Charco-Juçaral, a cargo do INCRA.

O referido processo foi sentenciado em primeiro grau em 2016, cumprindo, portanto, o estabelecido pelas metas propostas pelo CNJ naquele período, cujo lapso temporal decorreu, em média 5 (cinco) anos, entre o seu ajuizamento até o proferimento de sentença em primeira instância.

Como tentativa de gerenciar adequadamente o funcionamento/tempo das decisões prolatadas pelo Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça anualmente publica o Relatório Justiça em Números- importante ferramenta estatística para diagnóstico do funcionamento do Poder Judiciário no Brasil-, com a obrigatoriedade do fornecimento de dados detalhados por todos os órgãos deste Poder, e cuja centralização do processamento das informações é realizado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias.

Embora o relatório seja publicado anualmente há 13 anos, somente nas duas últimas edições (2016 e 2017) percebeu-se a construção da ferramenta para análise do tempo médio da tramitação dos processos. Há uma série de dificuldades inerentes a natureza dos dados da referida análise. O próprio CNJ, no bojo do texto apresentando no último relatório do Justiça em Números- 2017 detalha as dificuldades enfrentadas:

> Antes de iniciarmos as análises que seguem, **é importante ter em mente as limitações metodológicas ainda existentes**. Neste relatório trataremos da média como medida estatística para representar o tempo. Apesar de extremamente útil, **ela é limitada, pois resume em uma única métrica os resultados de informações que sabemos ser extremamente heterogêneas**. (CNJ, 2017a, p. 128, grifo nosso).

E continua:

> A dificuldade de se calcular o tempo total do processo pode ser explicada a partir da complexidade do próprio dado em análise. Há uma imensa gama de processos cujo tempo de duração é extremamente exíguo, como aqueles em que, verificada a falta de uma condição da ação ou pressuposto processual, ensejam a prolação de uma sentença terminativa sem resolução de mérito que acaba sendo a única e última a ser computada. Por

> outro lado, **há processos nos quais mais de uma sentença acaba por ser proferida, como ocorre com aqueles que, submetidos à revisão no 2º grau de jurisdição, acabam voltando ao juízo de origem para prolação de novas decisões. Saber exatamente que processos seguem um ou outro padrão de duração é uma tarefa extremamente minuciosa, ainda por ser realizada.** (CNJ, 2017a, p. 128, grifo nosso).

Ao colocar em evidência pontos críticos do funcionamento institucional, o CNJ revela as dificuldades enfrentadas para a produção e análise dos dados sob duas perspectivas: a primeira, relativa a própria coleta dos dados juntos aos tribunais e a segunda, quando trata da metodologia empregada no tratamento dos dados colhidos.

No que concerne a duração razoável, o CNJ (2016, s/p) buscou analisar os tempos de tramitação dos processos, apresentados a partir de três indicadores: "[...] o tempo médio até a sentença[63], o tempo médio até a baixa[64] e a duração média dos processos pendentes", até 31 de dezembro de cada ano. Com base nesses indicadores, foi possível aferir o tempo médio de tramitação dos processos, ano a ano. Todos esses indicadores- tempo médio até a sentença, tempo de baixa e duração dos processos pendentes, em cada fase, são tratados pelo CNJ de forma separada.

A apuração do tempo médio foi realizada a partir da avaliação do estado do processo em cada fase ou instância. Utilizando como parâmetro o tempo médio, consoante dos dados apresentados no relatório Justiças em Números dos anos de 2016 e 2017, verificou-se que, em média a Justiça brasileira, na fase de conhecimento é mais célere que a fase de execução[65].

Chamou a atenção, consoante o apurado no referido relatório a demora na fase de conhecimento: 2(dois) anos para obter-se uma sentença inicial. Entretanto, observou-se um prolongamento demasiado na fase de execução do cumprimento da sentença, após o enfrentamento dos recursos-conhecida como fase de execução-, que costuma levar. em média, 7 (sete) anos e 6 (seis) (CNJ, 2017a). Portanto, os processos são mais céleres no momento de produção de provas, fase inclusive notoriamente mais difícil de ser levada à efeito pelas partes, do que na fase

---

[63] Sentença é o pronunciamento no qual o juiz decide a questão levada ao seu conhecimento, por meio de um processo. A sentença pode ser dada com ou sem julgamento do mérito, ou seja, acolhendo ou não a causa levantada pela parte (CNJ, 2017b).

[64] É relativa ao arquivamento de um processo.

[65] A fase de conhecimento ou cognição corresponde ao momento onde é produzida todas as provas no processo, a fim de que o juiz possa proferir sentença. A fase de execução é o momento da concretização do direito reconhecido na sentença.

de execução, onde os entraves e a demora são maiores.

É justamente na fase de execução da sentença que as partes ingressam com recursos. O Judiciário não tem conseguido equacionar essa questão temporal. Em todo caso, o tempo médio de tramitação dos processos no Brasil não é uma medida desejável, ainda mais quando verificado que o custo da justiça brasileira é um dos mais caros do mundo (DA ROS, 2015).

Em relação ao caso de Charco-Juçaral, destaca-se que este procedimento foi sentenciado em primeira instância- ou fase de conhecimento-, sendo necessários 6 (seis) anos para que a Justiça Federal apresentasse uma sentença, o que representa o triplo do tempo que a Justiça demora para decidir. Qual o dispêndio de tempo na fase de cumprimento de sentença, após a interposição de recursos? Sob essa perspectiva, caso houvessem recursos, o Judiciário necessitaria do mesmo tempo disposto no Relatório Justiça em Números- 7 (sete) anos e 6 (seis) meses, em triplo prazo para decidir?

O princípio da razoável duração do processo, decorrente da Emenda Constitucional nº 45/2004, harmoniza-se com o princípio da eficiência, contido no artigo 37, caput da Constituição de 1988. Tanto um quanto outro princípio tem como objetivo promover o reforço político-simbólico da eficiência.

O princípio da duração razoável, é corolário do princípio da eficiência[66]. Todavia, é necessário ampliar o plano da perspectiva analítica e compreender a enunciação discursiva engendrada pelo Estado diante do aparato político-jurídico proposto pela Emenda Constitucional nº 19/98, para albergar os efetivos propósitos e impactos da incorporação da matriz gerencial ao Estado brasileiro, pautados num contexto de crítica ao Estado de Bem-Estar Social e em contraposição ao modelo burocrático de gestão.

Em brevíssima digressão, o contexto histórico do surgimento, motivação e características ditas – e principalmente efetivas – decorrentes da implantação do modelo de administração gerencial do Estado, são refletidos na realidade brasileira a partir de que é pontuado por Damasceno (2016, p. 83, grifo nosso), que assim dispõe:

---

[66] “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal de dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. (BRASIL, 1988).

> A Primeira Grande Guerra Mundial e a Depressão de 1929 foram marcos da crise do “mercado” e do Estado Liberal”. Naquele momento, constituiu-se **um novo modelo de Estado- Welfare States, que assumiu o papel de agente principal do desenvolvimento econômico e social**, promovendo a poupança forçada, corrigindo as distorções do mercado e garantindo uma distribuição de renda mais igualitária. Esse formato de Estado provedor, todavia, passados os anos, começou a dar sinais de colapso ao apresentar dificuldades em administrar a crescente expectativa por políticas de bem-esta que haviam sido aplicadas com relativo sucesso no pós-guerra.

Portanto robustecera ali a ideia de que o mal funcionamento do mercado tinha sido responsável pela crise econômica. E o Estado de Bem-Estar social adveio como estratégia para assumir a tarefa de impulsionar o desenvolvimento econômico e social. Contudo, na década de 1980 o mundo passou novamente por uma nova crise econômica generalizada justificando que sua causa estaria ligada ao próprio formato do Estado, que não soubera efetivamente gerenciar a sobrecarga de demandas a si impostas nos anos anteriores, sendo o cerne do problema o esgotamento da estratégia estatal intervencionista.

Persuadido pela necessidade de modernizar o Estado brasileiro, na década de 1990, a Administração Pública, através do extinto Ministério de Reforma do Aparelho do Estado-MARE, cujo principal expoente idealizador das Reformas foi o Ministro Bresser Pereira, que defendeu o discurso de enfrentamento da chamada administração pública burocrática, cujo modelo era pretensamente visto como excessivo quanto ao controle das atividades administrativas.

Em contraposição urgia a implementação de um modelo voltado ao atendimento das necessidades de um Estado que pretendia ser mais eficiente, influenciado pelo paradigma gerencial das empresas privadas, seguindo a “[...] lógica dos chamados países desenvolvidos- só que como um contraponto não ao Estado de bem-estar social, mas à política econômica de substituição das importações” (DAMASCENO, 2016, p. 87).

Alegava-se que a interferência nas atividades eminentemente privadas causaria a deterioração dos serviços públicos. Essas proposições foram defendidas pelo Plano Diretor idealizado por Bresser-Pereira (1995, p. 15, grifo nosso) que entendia que:

> Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por

> consequência, da inflação. Nesse sentido, **a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais.**

Em publicação intitulada “A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”, declarou ainda:

> Mas, afinal, quais são os componentes ou processos básicos da reforma do Estado dos anos 90, que levarão ao Estado Social-Liberal do século vinte-e-um?
> São a meu ver quatro:
> A delimitação das funções do Estado, **reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização”** (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 18, grifo nosso).

Além da “contradição” de um modelo de Estado Social-Liberal, a prescrição e a força do argumento para as reformas pareciam legítimas ao enunciar a desresponsabilização do Estado, propugnando um modelo de controle das atividades com foco nos resultados, direcionando suas ações para o alcance da eficiência para os cidadãos. O argumento corrente à época era:

> Reorganizar as estruturas da administração com **ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções**. Esta reorganização da máquina estatal tem sido adotada com êxito em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 20).

Todavia, a reforma do aparelho do Estado no Brasil fracassou quanto a eficiência pretendida. A estrutura estatal não foi condizente às demandas e aos anseios populares, muito à valorização dos servidores públicos. A reforma desenvolveu-se apenas para setores específicos, voltados ao reforço das atividades privadas, fragilizando as políticas públicas voltadas à população mais necessitada.

Com efeito, alguns órgãos permaneceram operando os modelos de administração patrimonialista[67] e burocrática[68], e pode-se dizer que nenhum desses

[67] “Na administração patrimonialista o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano” (DAMASCENO, 2016, p. 84).

modelos foi plenamente superado. Na Administração Pública há determinados cargos de direção que são verdadeiras prebendas, compostas por agentes políticos ocupados com agendas colidentes aos dos usufrutuários dos serviços públicos.

De índole eminentemente econômica, a implementação do paradigma de administração gerencial se guiava pela busca de ajuste fiscal duradouro, cujo argumento tornou "legítimo" a exigência de redução dos direitos sociais. Em nome do equilíbrio fiscal, a prestação serviços públicos passou a apresentar um padrão bem aquém do que fora prometido no discurso de eficiência da reforma.

Dentre os órgãos que sofreram com a precarização de políticas públicas, o INCRA tem sofrido sistemáticos cortes quanto à execução orçamentária e quadro de servidores. A denúncia da ineficiência na estrutura do INCRA foi realizada por meio de nota, onde a Confederação Nacional das Associações de Servidores do INCRA – CNASI, manifestou-se declarando que "[...] setores do agronegócio, somados a uma política governamental desenvolvimentista sem limites, combatem sua implementação" (CNASI, 2013, p. 4).

A insuficiência dos quadros de servidores do órgão é corroborada pela referida nota, com singular insuficiência no quadro de servidores antropólogos, a título de exemplo. Segundo entrevista concedida à EBC Rádios, em 2013, o servidor do INCRA do Distrito Federal, Roberto Almeida, pontuou que:

> A **dificuldade é tanto técnica quanto política**, como o Rossini já levantou. Nós temos falta de gente. **Nós temos talvez cerca de 100 (cem) pessoas no trabalho no INCRA no Brasil inteiro trabalhando na questão quilombola. Quer dizer, é um universo absolutamente insuficiente**. Em algumas Superintendências tem 1 (um) servidor, noutras 2(dois), que é absolutamente insuficiente para dar conta da complexidade do trabalho (PORTAL EBC, 2013, s/p).

A lentidão e insuficiência no preenchimento dos quadros do INCRA relativos aos servidores antropólogos pode ser percebida já na edição do Decreto nº 4887/2003. Notou-se desde então a exigência de elaboração de estudos antropológicos nas áreas pleiteadas pelas comunidades quilombolas. No entanto, apenas em 2005 o INCRA realizou concurso público para provimento do referido cargo na autarquia, representando um atraso de mais de um ano de adequação do

[68] No esquema burocrático, parte-se de uma desconfiança prévia dos administradores públicos e cidadãos, o que impõe o controle rígido dos processos. "O controle transforma-se na própria razão de ser do funcionário" (DAMASCENO, 2016, p. 84).

Decreto à estrutura administrativa. A insuficiência aqui relatada pode ser verificada, via consulta[69] ao órgão, por meio da Lei de Acesso à Informação-LAI, quando se questionou sobre o quantitativo de servidores nomeados e em exercício, entre período de 2004 a 2017.

A resposta apresentada pelo INCRA foi sobre a realização de dois concursos públicos para o provimento de tais cargos. O primeiro, em 2005, proveu a instituição com 38 servidores, empossados a partir de 2006.No último concurso, realizado em 2010, foram nomeados 57 servidores, empossados entre 2012 a 2014. Desse universo, atualmente o INCRA conta com apenas 74 antropólogos, visto que 16 deles pediram exoneração do cargo, enquanto 5 tomaram posse em outro cargo inacumulável e 1 aposentou-se.

No Maranhão, há significativo número de comunidades certificadas pelo FCP. Contudo, apenas em 2006 foi empossado um único servidor para ocupar o cargo de antropólogo no INCRA. Atualmente, a instituição conta com 4 (quatro) analistas antropólogos, empossados entre 2013 e 2014, para trabalhar com os 377 processos abertos, e em demanda ascendente de reconhecimento de outras comunidades. Essa relação entre o quantitativo de servidores no quadro da instituição e o número de comunidades com procedimentos abertos indicam uma enorme dificuldade de atuação para conclusão dos trabalhos periciais.

3.2 O processo de reconhecimento das comunidades quilombolas e seus entraves normativos

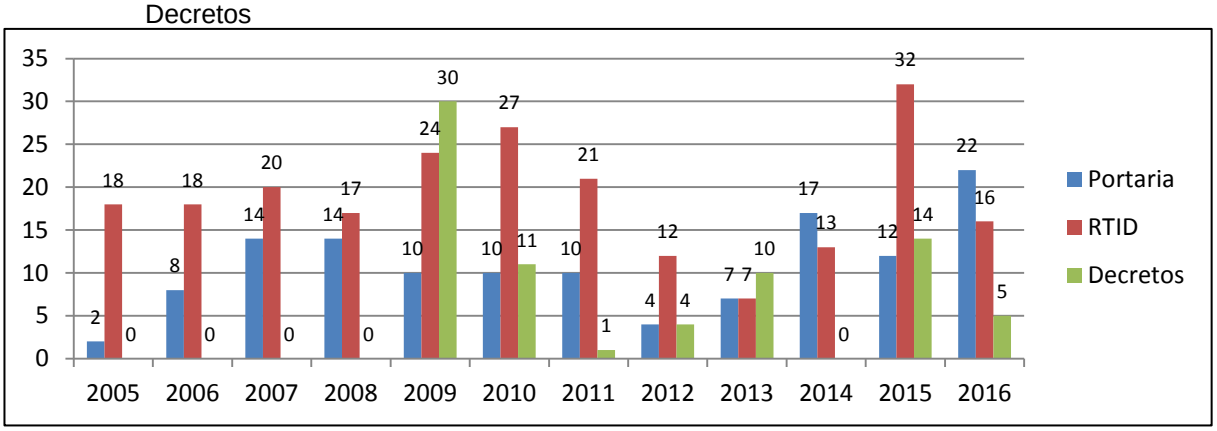
Além dos problemas estruturais apontados, é necessário indicar outro problema intrinsicamente relacionado a demora nos processos administrativos à cargo do INCRA. Nessas disputas, as ofensivas dos setores governamentais e do agronegócio podem ser percebidas principalmente nas modificações legislativas, que, por de meio das Instruções Normativas do INCRA, alteraram fluxos processuais, instituindo-se rotinas excessivas, com efeitos meramente protelatórios. Dentre elas, citamos:

[69] Sob o protocolo nº54800000047201733.

> Em 2008, o INCRA publica a Instrução Normativa nº 49, elaborada pela Advocacia Geral da União - AGU, que levou ao alongamento do tempo de tramitação dos processos em razão de sua excessiva burocratização. Esta IN cria etapas desnecessárias e repetitivas, aumentando o já longo tempo de tramitação das peças técnicas do processo administrativo. A acentuada queda no cumprimento das metas pelo órgão, após a aprovação da IN, demostra esta realidade. (CNASI, 2013, p. 1-2).

Assim a vertiginosa queda no cumprimento das metas pelo INCRA, após a aprovação da referida Instrução Normativa nº 49, podem ser percebidas pelo gráfico a seguir, visto que o número de aprovações dos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação estão sempre em descompasso com o número de publicações de Portarias de Reconhecimento e Decretos Desapropriatórios.

Gráfico 1 – Descompasso entre aprovação de RTID's, publicação de Portarias de reconhecimento e Decretos



Fonte: Adaptado pela autora (2017) de LAI.

O cenário maranhense apresenta um quadro bem deficitário em relação ao andamento dos processos de reconhecimento territorial à cargo do INCRA. Dentre os atuais 377 procedimentos com protocolo abertos, apenas 22 comunidades possuem RTID publicado no Diário Oficial da União, sendo que dentre esses 22 procedimentos, 13 possuem estão em fase de Portaria e desse universo, apenas 10 comunidades têm Decreto publicados. Em relação às titulações, tem-se 3 titulações parciais, relativas às comunidades de Piqui/Santa Maria dos Pretos e Mata de São Benedito, no município de Itapecuru-Mirim, e da comunidade de São Francisco Malaquias, em Vargem Grande.

Portanto, a denúncia do CNASI (2013, p. 2, grifo nosso), que expõe os efeitos protelatórios do órgão, prossegue afirmando que, internamente, existe uma alteração nos fluxos dos processos que tramitam na sede do INCRA, contrariando inclusive, as regras impostas pelas próprias instruções normativas emanadas pelo

órgão e que:

> **As ações que contribuem para tal morosidade foram adotadas pela Direção do INCRA**, afrontando as próprias normativas internas que regulamentam as etapas da política de titulação dos territórios quilombolas. Entre elas podemos citar a exigência de autorização da direção o INCRA para publicação do RTID.

No excerto da entrevista, pode-se concluir que o paradigma da administração gerencial estatal brasileira é visivelmente burocrática e protelatória, não fazendo sentindo a exigência de mais uma etapa de controle, que inexistia no fluxo processual de regularização territorial quilombola. Afinal, o que é prescrito na norma é que esta autorização deva ser autorizada pelo Comitê de Decisão Regional das Superintendências Regionais do INCRA, somente.

A constitucionalização dos direitos étnico-territoriais das comunidades quilombolas foi inserido pelo legislador com olhar historicista, consagrando-a ao paradigma do modelo palmarino, onde a questão da territorialidade das comunidades quilombolas não alcançaria nova atualidade significativa, perpassando por uma situação de transitoriedade facilmente resolvida pela insuficiência quantitativa dessas comunidades, e assim:

> Uma parte dos constituintes pareceu ter se firmado na tendência de manter os quilombos no anonimato jurídico, na invisibilidade formal e possivelmente em guetos rurais sem direitos ou destinação de políticas públicas específicas. (SANTANA, 2016, p. 104).

A partir da década de 1990 alguns autores que trabalhavam no campo da fronteira entre o Direito e a Antropologia entendiam a questão sob a perspectiva hermenêutica de que a Constituição de 1988 deveria alcançar a eficácia normativa, não se constituindo em como mera disposição formal. A história das primeiras titulações de territórios de comunidades remanescentes dos quilombos, anteriores aos decretos regulamentadores do artigo 68 do ADCT/CF-1988 dão conta de que as primeiras dos territórios quilombolas ocorreu apenas em 1995[70], sete anos após a promulgação da Constituição de 1988, justificado pela ausência de normativa federal.

[70] A primeira titulação foi para a comunidade de Boa Vista, em Oriximiná-PA, única ocorrida naquele ano, viabilizada por meio do artigo 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988 e do Decreto nº 663, de 20 de fevereiro de 1992, que dispõe sobre a titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, no Estado do Pará. (PARÁ, 1992).

Dimas Salustiano foi pioneiro ao defender a autoaplicabilidade do dispositivo transitório, afirmando tratar-se de hipótese de disposição “transitória atípica”, porque foi fruto de uma série de manobras regimentais, modificados no momento das discursões e votação do texto constitucional naquele período, e que:

> O que de fato ocorreu está **ligado às marchas e contramarchas da discursão e votação das matérias aprovadas, tudo em consonância com as normas regimentais da Constituinte**. Ocorre que o regimento original, só para lembrarmos, foi modificado no transcurso do processo de elaboração da Constituição. **Esse artifício significou um golpe desferido pelo bloco parlamentar, que ficou conhecido como Centrão**, contra os direitos e interesses defendidos por setores mais à esquerda do espectro político parlamentar de antanho.
> As **matérias que já haviam sido aprovadas não poderiam mais voltar à discursão, só por isso que, nítida disposição permanente, como é o caso do art. 68, em virtude de não ter recebido aprovação no capítulo da cultura- disposição permanente, passou a ter uma configuração de dispositivo transitório atípico**, uma vez que só pode ser aprovado no apagar das luzes dos trabalhos de feitura da nova Constituição (SILVA, 1997, p. 24, grifo nosso).

A tentativa de regulamentação do artigo 68 do ADCT da Constituição de 1988 ocorreu inicialmente por meio do Decreto nº3921/2001, que conferia competência à FCP para realizar as titulações dos territórios. Verificou-se, entretanto, que durante o período de vigência do referido Decreto- entre 2001 a 2003, apenas os territórios de Barra do Brumado, na Bahia, Curiau, no Amapá e Cabaceiras, no Pará tiveram territórios titulados em sua integralidade. No território de Mangal e Barro Vermelho, na Bahia, somente 2 por cento do território permanece com as comunidades, e ainda seguem sendo questionados na Justiça.

Os critérios estabelecidos pelo Decreto nº 3921/2001 eram tão rígidos que, do total das 21 titulações requeridas[71], entre 2001 a 2003, grande parte ficou à cargo dos órgãos de regularização fundiária nos estados. que, em regra, incidiam sob terras devolutas públicas estaduais, a salvo, portanto, de conflitos fundiários com particulares proprietários.

Posteriormente revogado, em razão dos argumentos que lhe apontavam a inconstitucionalidade, o Decreto nº 3921/2001 cedeu lugar ao Decreto nº 4887/2003, atualmente em vigor. Entretanto, isso não implicou a desburocratização dos

[71] As comunidades tituladas naquele período foram Bailique, Bom Remédio, Camiranga, Guajará Mirim, São José de Icatu, Igarapé Preto, Ilhas de Abaetetuba, Jurussaca, Santa Fé/Santo Antônio, Santa Rita da Barreira, Itacoã Mirim, Santa Maria do Mirindeua e Santo Cristo, todas no Pará. Em São Paulo, Porto dos Pilões, Maria Rosa, São Pedro, Ivaporunduva e Pedro Cubas. No Maranhão, foi a comunidade de Jenipapo. (CPISP, 2016c).

procedimentos de regularização territorial. Se antes era a ausência de legislação no âmbito federal, e/ou de inadequação da legislação estadual, atualmente os argumentos deslocam-se para a inconstitucionalidade do Decreto nº 4887, de 20 de novembro de 2003, por três razões basilares dispostas via Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADIN nº 3239.

Apontam-se como argumentos: a inexistência de lei prévia ao referido Decreto, fato que levaria ao posicionamento de que a ausência de lei, na acepção do processo legislativo constitucional seria razão suficiente para invalidá-lo, uma vez o Decreto seria ato normativo secundário, necessitando, portanto, de lei regulamentadora. Nesse sentido, manifesta-se o Ministro Cezar Peluso: "[...] a inconstitucionalidade formal do Decreto 4.887/1993, por ofensa aos princípios da legalidade e da reserva de lei, ao entendimento de que o art. 68 do ADCT, necessariamente, "há de ser complementado por lei em sentido formal" (BRASIL, 2015).

Também o critério de autoatribuição da condição de remanescente das comunidades quilombolas, é posto sob suspeita (BRUSTOLIN, 2015), desrespeitando-se o dispositivo constante da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho- OIT; do qual o Brasil é signatário e que reconhece a autoatribuição como direito legítimo aos povos e comunidades tradicionais. O Ministro Relator segue alegando que:

> Em seu art. 2º, § 1º, **ao eleger a autoatribuição "como critério essencial** para a identificação dos remanescentes titulares do direito a que se refere o art. 68 do ADCT", submetendo **"a qualificação constitucional a uma declaração do próprio interessado nas terras", com subversão da lógica constitucional.**
> **Nos §§ 2º e 3º do mesmo art. 2º pela "excessiva amplitude e sujeição aos indicativos fornecidos pelos respectivos interessados"** a que condiciona a "caracterização das áreas a serem reconhecidas aos remanescentes das comunidades quilombolas" diante. Pontua que "a área cuja **propriedade deve ser reconhecida constitui apenas e tão-somente o território em que comprovadamente, durante a fase imperial da história do Brasil, os quilombos se formaram** (BRASIL, 2015, grifo nosso).

Finalmente, a demarcação das terras por indicação da própria comunidade também é atacada pela referida Ação Direta de Inconstitucionalidade, que entende que tão-somente o território constituído na fase imperial seria legítimo de ser reconhecido.

Caso se reconheça sua inconstitucionalidade, os efeitos da decisão poderão ter impacto negativo sobre todos os processos de titulação regidos pelo referido Decreto. A esse respeito, trazemos trecho de notícia veiculada no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, que diz:

> Pelos dados apresentados pelo ministro Cezar Peluso, se confirmado o seu voto, sua repercussão será restrita, pois, conforme ele assinalou, são pequenos os avanços no sentido de concretizar a previsão do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no sentido da concessão das áreas de quilombos aos seus ocupantes tradicionais, que neles se encontravam radicados na data de promulgação da Constituição Federal (CF), em 5 de outubro de 1988. Isso porque, segundo o ministro, o caminho até o registro em cartório de tais áreas é "uma verdadeira via crucis", porquanto envolve mais de 20 etapas, passando pelo crivo, entre outros, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), da Fundação Cultural Palmares, do Instituto Chico Mendes, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e da Secretaria Executiva do Conselho de Segurança Nacional. Diante disso, de acordo com o ministro, teria sido melhor que o Congresso Nacional tivesse editado uma lei, **em vez de o Poder Executivo editar uma série de normas sobre o assunto, muitas vezes umas revogando as outras, configurando uma verdadeira "legislação perversa** (BRASIL, 2012, grifo nosso).

O procedimento administrativo realizado pelo INCRA, conforme as determinações prescritas no Decreto nº 4887/2003 e Instrução Normativa/IN/INCRA nº57/2009 incluem entre suas exigências, a elaboração de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação- RTID e inserem ao procedimento uma série de etapas procedimentais. Corriqueiramente tais procedimentos são atacados por interesses sobrepostos à política de regularização fundiária, traduzidas por entraves jurídicos[72] e políticos[73] que culminam em diligências técnicas adicionais[74], intervenções de

[72] Em estudo realizado por Franco (2012), é apontado como a desapropriação constitui-se num óbice à rapidez na consecução da política de regularização fundiária para as comunidades remanescentes de quilombos, além das inúmeras exigências ínsitas ao processo de regularização dos territórios.

[73] O direito dos povos e comunidades tradicionais, ao longo de sua existência, sofreram diversos ataques, desferido principalmente pela Bancada Ruralista no Congresso Nacional. O Partido da Frente Liberal- (atual Democratas), propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade -ADIN 3239, onde contesta precipuamente a validade do Decreto nº4887/2009. Somam-se a propositura da referida ADIN, um Projeto de Emenda à Constituição, a PEC 215, cujo principal objetivo é determinar um marco temporal de ocupação das terras indígenas. Além disso, a referida Bancada Ruralista produziu um Relatório, por meio de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, atribuído uma série de acusações a servidores do INCRA e da FUNAI.

[74] Em 2005, foi introduzida a Instrução Normativa-IN/INCRA nº20, editada pelo INCRA, que já contava com grandes exigências para efetivar as titulações dos territórios quilombolas. Tal instrução foi revogada e substituída, em 2008, pela IN/INCRA nº49. Nela, foram incorporadas uma longa lista de formalidades que dificultaram sobremaneira o já dificultoso processo de identificação e reconhecimento das comunidades quilombolas. Todavia, em 2009, a IN/INCRA nº49/08 foi revogada e substituída pela IN/INCRA nº 56, que, em apenas dois dias, foi revogada, em virtude da retirada de algumas exigências no o trâmite processual para as titulações. Atualmente

terceiros, pronunciamentos judiciais, contestações[75], sobreposições fundiárias[76] de diferentes instituições responsáveis pela regularização definitiva desses territórios.

Esses mecanismos estendem o prazo do processo administrativo que tramita nessa autarquia que regularmente exigem:

Quadro 1 – Relação de prazos e artigos correspondentes, contidos na Instrução Normativa nº 57/2009, do INCRA.

Prazos	**Legislação de Referência**
Três dias úteis para que as equipes técnicas do INCRA ingressem na área.	art.10, § 1º, da IN nº 57/2009
Trinta dias para consulta aos órgãos públicos.	art.12, § 3º, da IN/INCRA nº 57/2009
Trinta dias para adoção de providências decorrentes de manifestação de órgãos.	art.12, § 4º, da IN/INCRA nº 57/2009
Noventa dias para interessados contestarem[77] o RTID.	art.13, da IN/INCRA nº 57/2009
Cento e oitenta dias para análises técnicas e jurídicas.	art.14, da IN/INCRA nº 57/2009
Trinta dias para recursos.	art.15, da IN/INCRA nº 57/2009
Trinta dias para publicação da portaria de reconhecimento das terras.	art.17, da IN/INCRA nº 57/2009

Fonte: Adaptado pela autora (2017) de Instrução Normativa nº57/2009.

Ou seja, apenas nessas fases formais há um dispêndio de 393 (trezentos e noventa e três) dias, não incluídos os intervalos de tempo a serem utilizados com atividades burocráticas impostergáveis[78], não se inserindo o prazo de elaboração do RTID e sua publicação nos Diários Oficiais da União e da Unidade Federativa onde se localiza a área sob estudo.

Impende destacar que o RTID, peça importante dentro do processo de regularização territorial que vem ensejando argumentos de inoperância do direito em questão, visto que muitas vezes a autarquia responsável pela elaboração da peça alega não possuir contingente de servidores suficientes para prosseguir com os

encontra-se em vigor, a IN/INCRA nº 57/09 que, na prática, repõe exigências da IN/INCRA n º49/08, que, além de dificultar ainda mais o processo de reconhecimento das comunidades quilombolas, ainda facilita a contestação em juízo dessa identificação.

[75] Existe uma previsão de atribuição de efeito suspensivo, quando alguma contestação é feita ao Relatório Técnico de Identificação e Delimitação das áreas em estudo, que pode suspender o processo por até cento e oitenta dias.

[76] A sobreposição fundiária de unidades de conservação com as mais diferentes formas de ocupação humana e de afetação administrativa (terra indígena, atividade minerária, terras de quilombos, áreas militares, dentre outras) é uma realidade brasileira, o que exige o encontro de medida justa que compatibilize os interesses sociais e ambientais envolvidos (CHACPE, 2014).

[77] Consoante determinação do parágrafo Único do artigo 14, da IN/INCRA nº 57/2009 tais contestações serão recebidas nos efeitos devolutivo e suspensivo, importando em mais morosidade ao procedimento de titulação das comunidades quilombolas.

[78] As atividades burocráticas impostergáveis compreendem os intervalos de dias que um processo leva em atividades corriqueiras, tais como carga e/ou remessa do processo, pedidos de providências em ofícios.

feitos e os prazos legais dificilmente são cumpridos.

3.3 O processo de reconhecimento do território da comunidade quilombola de Charco-Juçaral e a análise de sua duração

Definir o conceito de “tempo” remonta uma abstratividade singular. Em decorrência disso, é difícil efetuar-se a ponderação acerca do que seja tempo razoável ou não numa dinâmica processual, sem possivelmente incorrer em subjetividades. A depender da natureza do pleito requerido, os interesses divergentes podem resultar em óbices ainda maiores à efetivação da garantia constitucional no caso concreto.

Atualmente os posicionamentos no Direito se contrapõem sobre a obrigatoriedade ou não de fixação de prazos de duração razoável nos processos. A primeira tese invoca a pertinência da duração razoável dos processos em prazo fixo. A segunda corrente defende a não fixação do prazo legal. Contudo, é imperioso esclarecer que embora a duração razoável do processo seja uma garantia constitucionalmente posta, atualmente inexiste a possibilidade material de imposição de limites preestabelecidos para qualquer tipo de processo, seja ela administrativo ou judicial.

Em defesa do estabelecimento de prazos fixos para os processos, Aury Lopes Júnior (2004, p. 113), argumenta que a fixação de prazos estaria ligada à própria natureza democrática dos processos, uma vez que:

> As pessoas têm direito de saber, de antemão e com precisão qual é o tempo máximo que poderá durar um processo concreto [...]. É inerente às regras do jogo [...] é uma questão de reconhecimento de uma dimensão democrática da qual não podemos abrir mão.

A crítica à conduta de não fixação de temporalidade dos prazos é no sentido de que tal indeterminação conduziria os sujeitos de direitos a arbitrariedade de quem decide sobre a razoabilidade, não sendo cabível ao Estado- Juiz e ao Estado- Administração decidir a respeito de um processo sem patamares mínimos e máximos acerca de sua duração. Esse estabelecimento de prazos fixos seria uma decorrência do princípio da legalidade.

A aderência à não-fixação de prazos alega que ao legislador é impossível regular todas as situações emergentes, caso a caso. Diante dessas situações, seria lícito ao Estado-Juiz e ao Estado-Administração fazerem tais ponderações, indicando um termo final a um determinado? Tal posicionamento não conduziria à duração legal do processo?

Em que pese a força dos argumentos que se alinham a doutrina de não fixação de prazos legais para a determinação da razoável duração do processo, Lopes Júnior (2004, p.114) defende a criação desses parâmetros "[...] para não cair numa tal abertura conceitual que conduza a ineficácia do direito fundamental".

Na ausência de parâmetros legais que imponham efetivamente o estabelecimento de prazos razoáveis ao desfecho dos procedimentos de regularização territorial das comunidades quilombolas, a maioria dos processos acaba experimentando delongas no âmbito administrativo. Em razão disso, muitas comunidades têm recorrido ao judiciário para obterem respostas sobre a temporalidade dessas demandas.

À luz dessa dinâmica política-jurídica, insere-se o processo administrativo[79] relativo à regularização do território da comunidade quilombola de Charco-Juçaral, em trâmite na Superintendência do INCRA no Maranhão desde 30 de setembro de 2009. Compreender o funcionamento dos critérios de aferição da duração razoável constituem-se chave para analisar a questão da tramitação deste processo junto a esta autarquia e seus desdobramentos na esfera judicial.

As dificuldades no processo de titulação podem ser percebidas por meio das exigências de interação das comunidades quilombolas com diversos órgãos da burocracia estatal, quando na prática essas comunidades "tem como principal característica sócio-espacial e étnica o apartamento com os vínculos mediados pelo poder público", criando óbices a efetivação de seus direitos territoriais (FURTADO, 2015, p. 97).

Nicollitt (2014) faz importante distinção da conduta morosa imputada ao Estado, classificando-a em dois segmentos específicos, que seriam as dilações organizativas e as funcionais. As primeiras são decorrentes dos fatores estruturais, da sobrecarga de trabalho ou mesmo conjunturais. As funcionais estão ligadas à deficiente condução do processo por partes dos agentes públicos que atuam nos

[79] nº 54.230.004050/2009 (INCRA MARANHÃO, 2009, Em tramitação).

processos.

Em razão da classificação apresentada, aponta-se como causa da morosidade dos processos de regularização territorial das comunidades remanescentes de quilombos aprioristicamente as condições estruturais do INCRA, órgão que executa a política de reconhecimento e titulação. Nesse sentido, em entrevista à Empresa Brasil de Comunicação-EBC, Roberto Almeida, servidor do INCRA no Distrito Federal denuncia, ao ser questionado pelo entrevistador se a inoperância na execução dessa política se dava em razão da desestrutura ou do desmonte desta autarquia, ao que respondeu:

> De fato, há um desmonte. A gente não tem nenhuma dúvida de afirmar isso. A estratégia do governo federal, no aspecto da Reforma Agrária, tem um sentido de desmonte. Às ações do INCRA, está sendo intentado, que elas sejam repassadas a eventuais parceiros. Sabemos que os parceiros, sejam eles de nível estadual ou de nível municipal, eles também não têm estrutura adequada, montada, preparada para assumir essas tarefas. Nem mesmo outros parceiros da área federal estão preparados para assumir essa tarefa, então há um claro desmonte, mas não há uma visão clara, definida, objetiva do como seria essa transferência de responsabilização do INCRA para outros órgãos [...] uma terceirização, ainda que que o nome de descentralização [...]. (PORTAL EBC, 2013, s/p).

Após alguns anos detendo a competência para as titulações dos territórios das comunidades quilombolas, novas instabilidades são desferidas à política à cargo do INCRA, com novos deslocamentos de competência. Nesse sentido, aponta-se que:

> Em pouco menos de um mês, o governo Temer promove a terceira mudança na regularização de terras quilombolas. A MP 726, publicada no dia 12 de maio, havia delegado ao Ministério da Educação e Cultura a atribuição que desde o Governo Lula era do Incra no Ministério do Desenvolvimento Agrário. Já no dia 20 de maio, a MP 726 foi retificada mantendo a titulação das terras quilombola com o Incra ao transformá-la em atribuição do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, criado após a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário.
> O Decreto 8.780 de 27 de maio, publicado hoje, transfere do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário para a Casa Civil não só a competência para regularizar as terras quilombola, mas também da reforma agrária e promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares.
> A Casa Civil, sob a gestão de Eliseu Padilha (PMDB), passa a ser responsável pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário; a Secretaria de Reordenamento Agrário; a Secretaria da Agricultura Familiar; a Secretaria de Desenvolvimento Territorial; e a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal. E o Incra passa a ser vinculado à Presidência da República (CPISP, 2016c, s/p).

A aferição realizada para a mensuração da razoabilidade temporal dos processos alicerça-se, sobretudo, numa perspectiva qualitativa. Para além de uma simples operação matemática, é necessário compreender se houve um dispêndio compatível com a natureza do processo.

O comportamento deliberadamente abusivo das partes com o uso de recursos procrastinatórios, adiamentos de audiências e quaisquer atos processuais de forma injustificada pode ser caracterizado como violação ao direito à duração razoável de um processo. Normalmente levando-se em conta o comportamento das partes em litígio percebida tanto na relação comunidades-fazendeiros, quanto na possibilidade de alianças políticas que estes fazem em detrimento das comunidades.

A demora na conclusão do procedimento administrativo de regularização territorial da comunidade quilombola de Charco-Juçaral é fato reconhecidamente admitido pelas instâncias públicas mediante as quais esta comunidade pugnou pelo direito à condução célere do processo que tramita junto à Superintendência do INCRA, no estado do Maranhão.

A abertura do procedimento administrativo nº 54.230.004050/2009, relativo a esta comunidade teve iniciou em 15 de setembro de 2009. Em que pese a obrigação do INCRA de dar impulso oficial a este procedimento, nenhuma providência administrativa foi levada à efeito e o referido procedimento permaneceu paralisado até março de 2011.

Em decorrência desta significativa inércia do INCRA-MA, a comunidade de Charco-Juçaral, por meio de suas principais lideranças Flaviano Pinto Neto, Almirandir Costa e Manoel Santana recorreram ao Ministério Público Federal-MPF no intuito garantir o andamento de seu pleito. Conseguiram que o MPF iniciasse um Inquérito Civil Público. Ainda assim, nenhuma providência significativa no andamento de seu processo foi promovida.

Enquanto isso, os episódios de violências reais vivenciados cotidianamente na comunidade acabaram por ensejar o homicídio de uma das principais lideranças em prol da regularização de seu território, Flaviano Pinto Neto, que à época era presidente da Associação de Moradores do Quilombo Charco, no dia 30 de outubro de 2010. O homicídio ocorreu em um bar situado em Charco, sendo a autoria do fato atribuída aos membros da família do fazendeiro, consoante as investigações realizadas pela Polícia Civil.

Em razão do grande clamor em torno do homicídio de Flaviano Pinto Neto, o MPF acabou convertendo- até então o inerte Inquérito Civil nº1.19.000.000935/2009-13, em Ação Civil Pública-ACP nº 0004012-64.2011.4.01.3700, ajuizada em 08 de fevereiro de 2011 em desfavor do INCRA-MA, objetivando o reconhecimento de responsabilidade por omissão em decorrência da falta de conclusão do processo administrativo.

A grande tensão ocorrida naquela comunidade e o embate político ali travado, somados ao ajuizamento da referida ACP resultaram na Ordem de Serviço nº 25, de 29 de março de 2011, responsável pela composição da equipe técnica multidisciplinar que iniciou os trabalhos de elaboração do RTID da área. No referido documento, o próprio INCRA (2012, p. 554, grifo nosso) admite sua mora procedimental:

> [...] além das razões específicas de atribuição deste INCRA na regularização de territórios quilombolas**, o relatório atende ainda à Ação de Reintegração/Manutenção de Posse, promovida através da Justiça Federal, Classe 5.146, Processo nº 14398-90.2010.4.01.3700, assim como ao Ministério Público Federal, no escopo do Inquérito Civil ICP/PR/MA nº 1.19.000.000935/2009-13, que propõe Ação Civil Pública, sob alegação de inércia e mora administrativa em proceder a regularização fundiária do Quilombo Charco**, por parte deste Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- INCRA.

Tão logo iniciaram-se os estudos na área, uma série de acontecimentos reforçaram o caráter de morosidade no processo da comunidade de Charco-Juçaral. Ao compulsar os autos do procedimento de regularização territorial da área, de modo bastante específico percebe-se a injustificada conduta praticada pelo Conselho de Defesa-CDN/Gabinete de Segurança Institucional - GSI, que paralisou o processo, sem qualquer justificativa plausível, alegando unicamente a possibilidade remota de interesse minerário no local, paralisando o processo por por mais de 1 (um) ano.

Para interromper a conduta morosa do CDN-GSI o INCRA SR-12/MA utilizou-se de diversos ofícios, como o MEMO/INCRA/SR-12 nº 170/2012, requisitando doo CDN-GSI manifestação acerca da conclusão do RTID de Charco-Juçaral. Foram necessários vários outros memorandos para que aquela instância se manifestasse com o silêncio.

Mediante a pressão política exercida pela comunidade, a Superintendência Regional, resolveu obedecer ao dispositivo constante da IN nº

57/2009 que determina o prazo de 30 dias para manifestações dos órgãos e entende os silêncios institucionais como anuência dos atos administrativos. Esse silêncio custou ao procedimento de Charco-Juçaral uma demora de treze meses.

Além de “ignorar” sistematicamente o INCRA , não lhes respondendo aos sucessivos ofícios por ele encaminhados acerca da conclusão do RTID de Charco-Juçaral, o CDN/GSI apresentou uma exigência desnecessária ao rito de regularização territorial, ao oficiar o Departamento Nacional de Produção Mineral-DNPM, que não figura entre àqueles a serem notificados[80] sobre a existência de RTID de área quilombola e de, sobretudo haver mapeamento sobre ao território, sem qualquer interesse relevante.

Do exame da referida ACP, observou-se os seguintes pedidos, cujos objetivos buscavam condenar o INCRA em obrigação de fazer, consistentes em quatro pedidos específicos, a saber: i. Elaboração do RTID; ii. Desconsideração do ato de transferência e desmembramento do imóvel Juçaral; iii. Conclusão do processo administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro dos territórios ocupados pela comunidade, inclusive, se necessária, a propositura de ação de desapropriação, em prazo a ser estipulado pelo Judiciário; e iv. Abstenção da prática de esbulho e/ou turbação das áreas de moradias, roças e todas aquelas essenciais à sobrevivência da comunidade quilombola de Charco-Juçaral.

Em que pesem a pertinência e a urgência dos pedidos formulados pelo MPF no ano de 2011, o Judiciário só pronunciou com urgência em relação à obrigação de elaboração do RTID. Posto que o próprio MPF, logo após o ajuizamento da ACP manifestou, sobre um acordo judicial[81] realizado pelas partes (quilombolas e fazendeiros), onde as mesmas se comprometiam a ater-se aos locais atualmente ocupados e trabalhados, enquanto o INCRA concluiria o RTID da comunidade. Alegou que a medida “[...] fez cessar momentaneamente os conflitos e, em consequência, a urgência da qual se revestia o pedido de antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional por ele formulada” (MARANHÃO, 2016).

Ao abrir mão do pedido de antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional por ele formulada, o MPF acabou atuando na contramão da desejada duração

[80] Consoante determinação da Instrução Normativa nº 57/2009, os órgão e entidades tem o prazo de 30 dias para apresentarem manifestações o período de publicação do RTID. Essas entidades são as que estão elencadas no artigo 12, incisos de I a VIII.

[81] Processo nº 14398-90.2010.4.01.3700. (MARANHÃO, 2016).

razoável para os processos que tratam de direitos fundamentais. Como efeito prático, somente ao fim de cinco anos do ajuizamento da ACP é que o Judiciário prolata a sentença, cujo teor fundamenta, entre outros argumentos, que:

> A prova documental produzida demostra que houve excessiva e injustificável demora na identificação, reconhecimento e demarcação das terras ocupadas pela comunidade remanescente de quilombo de Charco, na região do município de São Vicente Férrer, neste Estado, uma vez que o processo administrativo (P.A. 53.230.004050/2009-29) instaurado para tal finalidade **tramita há mais de 7 (sete) anos- desde setembro de 2009**.
> Essa omissão, que decorre da falta de conclusão desse processo administrativo, representa verdadeiro indeferimento- por via obliqua- da pretensão à titularidade das terras ocupadas – ou passíveis de ocupação- pela comunidade (CF, arts. 216 e 68/ADCT) e isso é inaceitável sob a perspectiva jurídica, pois não há razões idôneas para tanto nem se admite como tal a só alegação de excesso de atribuições ou insuficiência de condições; é imprescindível a **comprovação** da impossibilidade material (motivo sério e intransponível) de conclusão do processo em tempo razoável (MARANHÃO, 2016, p. 3-4, grifo nosso).

Se a aferição da razoabilidade temporal do processo tem por escopo garantir se houve um "dispêndio compatível com a natureza do processo", a conduta dos agentes públicos os obriga à verificação de permissão para a paralisação do pleito, o que não foi realizado ao caso de Charco-Juçaral, sempre permeado por grande tensão entre as partes litigantes.

Em que pese o cumprimento da "META 2" estabelecida pelo CNJ que determina a finalização dos processos autuados "Na Justiça Federal, 100% dos processos distribuídos até 31/12/2011" o pronunciamento judicial da 8ª Vara da Justiça Federal em relação a ACP, distribuída em 2011, só foi eficaz para atender ao pedido de elaboração do RTID da comunidade de Charco-Juçaral, inviabilizando o escopo da duração razoável, uma vez que concedeu dilação significativa nos prazos para a conclusão deste processo junto ao INCRA.

Curiosamente, a sentença condena o INCRA nos seguintes termos:

> Com tais considerações JULGO PROCEDENTE o pedido para CONDENAR o INCRA em obrigação de fazer, consistente em concluir, no prazo de até 36 (trinta e seis) meses, o processo administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, desintrusão, titulação e registro dos territórios ocupados pela comunidade, inclusive, se necessária, a propositura de ação de desapropriação, observando, para tanto, o procedimento regulamentado pelo Decreto 4.887/2003 – **o qual não prevê qualquer hipótese de insuscetibilidade de desapropriação para esse fim, em especial, quanto ao tamanho da área**. (MARANHÃO, 2016, p. 11, grifo nosso).

Assim, o Estado, através do Judiciário Federal ao desconsiderar a mora predeterminada no procedimento administrativo, colaborou significativamente para o atraso procedimental do INCRA, quando o argumento da mora já era irrefutável, consoante argumento levantando na própria sentença.

A concessão de mais 36 meses para a conclusão do procedimento de regularização territorial da comunidade de Charco-Juçaral perante o INCRA-MA reforça as dúvidas quanto à eficácia da garantia de duração razoável inserido no texto constitucional, ensejando descrédito quanto às decisões proferidas pelos órgãos jurisdicionais.

Soma-se a isto o fato de haver a possibilidade de interposição de recursos para a instância de 2º grau no Judiciário e continuidade indefinida dos trâmites procedimentais por parte do INCRA, sem qualquer possibilidade de questionamento judicial em relação ao processo já sentenciado em primeira instância pela 8ª Vara da Justiça Federal no Maranhão.

Há que se considerar os chamados “tempos mortos” nos processos, pois as paralisações podem ser mascaradas dolosamente pelos agentes públicos, através de despachos desnecessários e de instruções demasiadamente burocráticas.

A estrutura organizacional também influi no desenvolvimento (in)satisfatório dos processos. No Maranhão, a autarquia está obedece a um fluxograma onde os ofícios necessariamente devem tramitam em esferas administrativas desnecessárias. Os aspectos burocráticos[82] relacionam-se, invariavelmente a determinações econômico-sociais, decisivos na aferição dos “tempos mortos”, com excessivas rotinas administrativas para o cumprimento de critérios processuais, quando o desejável seria perseguir soluções à efetividade da garantia da duração razoável do processo, máxime no âmbito da administração pública estatal.

[82] “A burocracia protege uma generalidade imaginária de interesses particulares. As finalidades do Estado são as da burocracia, e as finalidades desta se transformam em finalidade do Estado. A burocracia é sinônimo de toda casta, seja hindu ou chinesa. Ela possui o Estado como sua propriedade” (TRAGTENBERG, 1985, p. 24).

4 MOBILIZAÇÃO POLÍTICA EM CHARCO/JUÇARAL: o processo administrativo em f(r)ases

A luta pela permanência nos territórios étnicos das comunidades quilombolas é resultado de um embate travado desde o período colonial com desdobramentos na contemporaneidade. Sua resistência abarca uma dimensão secular, onde homens e mulheres contrapõe-se à lógica escravocrata para reproduzirem-se tanto física quanto socialmente.

Os quilombos, fenômeno endêmico em todo o Estado do Maranhão, foram propiciadas graças as condições geográficas e à baixa efetividade do Império em combate-los (ASSUNÇÃO, 2011). O fenômeno de aquilombar-se é uma estratégia de mobilização das comunidades quilombolas que se manteve desde o período colonial e que persiste, mesmo após terem sido elevados à categoria de sujeitos de direitos étnicos territoriais pela Constituição de 1988, justamente pela enorme dificuldade de efetivação de seus direitos.

O Estado do Maranhão é notável a expressão/presença de movimentos sociais com viés étnicos-raciais, resultantes do processo histórico com fortes referências na Balaiada – que visava não só “[...] à formação de quilombos como territórios livres do poder opressivo da escravidão, mas, acima de tudo, destituir o lugar de comando das elites, e o próprio sistema de poder que as respaldavam” (FURTADO, 2012, p. 88) – e cuja memória é acionada como fator aglutinador das demandas dos quilombos na atualidade.

Ao longo de toda a história de garantia do acesso e reconhecimento do direito à terra, as comunidades negras rurais sempre permaneceram à margem desse direito fundamental. A partir do século XX, os movimentos negros organizados, principalmente no âmbito urbano, encampam uma forte luta pela efetivação desses direitos. Do processo de fortalecimento da luta pelos direitos das comunidades quilombolas surge outras importantes facetas do ponto de vista político-organizativo que é a constituição do movimento quilombola (SOUZA, 2008).

Esse movimento é reflexo, entre outros fatores, do quadro de ineficiência das instituições responsáveis pela implementação da política pública de regularização territorial das comunidades quilombolas e de um processo administrativo marcado por inúmeras etapas burocráticas, que logrou não se consolidar enquanto política de Estado.

Essa burocracia desponta para um cenário de grande vulnerabilidade para as comunidades quilombolas. Notoriamente, no que tange o percurso processual da regularização territorial da comunidade quilombola de Charco e Juçaral, vislumbram-se uma serie de mobilizações das comunidades quilombolas no Maranhão, aglutinadas a partir de 2010 em um importante movimento de viés étnico-territorial, conhecido como Movimento Quilombola da Baixada Ocidental Maranhense- MOQUIBOM. vai influir significativamente no trâmite deste processo em específico.

Portanto, é imperioso dizer que a luta do MOQUIBOM, e vai influir significativamente, constitui-se em verdadeira etapa para a concretização das etapas procedimentais dos processos de regularização territorial no Maranhão, e do processo de Charco-Juçaral em específico, fruto das diversificadas manifestações e ocupações em órgãos públicos, em grande parte delas inclusive se submetendo às greves de fome. Será essa resistência de quilombolas e de outros atores subalternizados, tais como indígenas e camponeses, o contraponto à ineficácia estatal em efetivar seus direitos territoriais.

Compreender o monopólio estatal que apartou durante tanto tempo, no plano formal, comunidades tradicionais de seu território, de suas diferentes relações de pertencimento, dá pistas do quão grande e sinuoso percurso foi empreendido por elas na luta por seus direitos.

O processo de insurgência desses grupos sociais que reivindicam seus direitos, acontece justamente pela negação de seus direitos, em decorrência de um modelo historicamente construído e imposto de identidade nacional. O processo de reconhecimento de suas territorialidades específicas e laços identitários de pertencimento com as terras que tradicionalmente ocupam trazem como perspectiva a possibilidade de estruturação de movimentos em prol desses direitos.

O reconhecimento de um Estado pluriétnico representa o rompimento com o esquema de unidade e univocidade de direitos preestabelecidos, os quais deveriam implicar na reestruturação ordem política, jurídica, social e institucional. Entretanto, o cenário é de vozes dissonantes.

A perspectiva identitária que concebe as comunidades quilombolas enquanto pertencentes a um povo, dinamiza seu sentido de luta. Por outro lado, o sistema jurídico, percebido enquanto conjunto de práticas, normas, costumes e valores, no lugar de efetivar direitos estabelecidos no plano formal, acaba criando

mais óbices a sua plena realização.

Da análise formalista do direito de propriedade revela-se como um complexo de regras resultante de “[...] uma armadilha do moderno direito burguês, um direito monopolizado pelo Estado e praticamente reduzido à figura da Lei” (STAUT JÚNIOR, 2005, p. 163). Portanto, o Direito, ao ser colonizado pelo Estado, acabou sendo drasticamente simplificado e retirado do seu espaço plural na sociedade, constituindo-se aí um verdadeiro processo de absolutismo jurídico[83].

Nesse sentido, aproximação da compreensão do direito como um produto histórico, com implicações na realidade, conduz a reflexão acerca das temporalidades e localidades em que ele foi produzido. Na compreensão de Staut Júnior (2005, p. 162), as reflexões sobre o Direito e a noção de propriedade privada devem “[...] estar atenta à realidade, aberta às críticas e conscientes do ambiente econômico, político e cultural em que foi constituído”.

Mascaro (2003, p. 18) aponta ainda que:

> A distância entre o mundo de paz e leis que forma o arcabouço dos povos, sociedades e classes dominantes, e a injustiça que, teorizada ou não, elaborada ou não academicamente, é a verdade social da maior parte da humanidade. A dialética da opressão se vê na totalidade da própria humanidade, que na abundância dos que vivem em direito e leis de um lado, e na injustiça da carência das necessidades com ou sem lei- de outro lado, só faz enxergar a contradição e os seus nexos antitéticos. A verdade dos poderes institucionais, da legalidade e do direito é verdade da injustiça, legal ou não, chancelada ao final pelo próprio direito.

Assim, compreender o esquema que sustenta Estado, Direito e Poder requer, antes, compreender a natureza e a finalidade estatal em cotejo com a instrumentalização da legalidade em seu âmago institucional, que, uma vez conjugadas, resultam nas variadas formas de manutenção das relações de poder estabelecidas dentro de uma sociedade.

A relação formal que foi estabelecida pelas comunidades tradicionais e o Estado, por meio de políticas públicas específicas, revela grandes dificuldades na efetivação de seus direitos. Isso se deve ao papel historicamente exercido pelo Direito em defesa da noção moderna de propriedade, que a entendeu como um sistema fechado, de uso e gozo exclusivos, restrito a um único senhor, proprietário e

---

[83] Segundo o autor italiano Grossi (apud STAUT JÚNIOR, 2005), o absolutismo jurídico consiste num comportamento que enreda o direito aos entendimentos de um determinado grupo, e lhe retira a capacidade de manejo dos outros atores sociais

sujeito de direito, completamente desvinculado das formas de pertencimento e das relações entre pessoas e território.

Ao Estado destaca-se a verificação das concepções que refletem seu sentido, sua natureza e sua finalidade, vez que podem ser compreendidos “[...] ora como um jogo de papéis e funções que se interligam e se complementam na esfera de uma estrutura sistêmica” (WOLKMER, 1995, p. 62), ao mesmo tempo em que pode ser apontado “[...] como aparelho repressivo que tende a defender os interesses das classes dominantes no bloco hegemônico de forças” (WOLKMER, 1995, p. 62).

Nessa perspectiva compreende-se o Direito enquanto fenômeno ideológico-discursivo. Sobre isso, Foucault (1996, p. 8-9) indica que em toda a sociedade, a produção do discurso é “[...] simultaneamente controlada, selecionada, organizada e redistribuída [em procedimentos que têm por finalidade] exorcizar- lhes os poderes e os perigos”, controlando o acontecimento aleatório. Esse conjunto de fatores aleatórios pode ser entendido como aqueles que se contrapõem à ordem legal e à política vigente.

Desde a sua concepção, o artigo 68 da ADCT da Constituição de 1988 vem sofrido inúmeras “tentativas” de regulamentação e, por conseguinte, inúmeros ataques no sentido de colocar esse direito em um não-lugar. Como dito anteriormente, as primeiras iniciativas legislativas aconteceram no âmbito estadual (CPISP, 2017b). Já no âmbito federal, Furtado (2012, p. 60) indica que:

> Como expressão dos embates travados em torno da aplicabilidade da lei que confere a titulação de terras aos remanescentes de quilombos, “resolveu-se” a questão com a emissão do Decreto nº 4.887 de novembro de 2003. Entretanto, antes foram emitidos dois Decretos, um em 2001, e outro em 2003, nos quais se observa a batalha jurídica para (in)definir dos direitos territoriais às comunidades quilombolas.

A armadilha da “(in)definição” aponta por Furtado pode ser percebida em relação aos dois decretos, onde para cada um deles houve uma estratégia específica que resultou/resulta em entraves. Isso não significa que para cada decreto em específico não existam entraves de diversas ordens, mas em cada um deles prepondera uma metodologia do entrave.

Quanto ao Decreto 3912/2001, um dos grandes obstáculos foi a interpretação da imprescindibilidade de uma ocupação remanescente das

comunidades quilombolas desde 1888 até outubro de 1988, época da aprovação do artigo 68 do ADCT. Nesse sentido, a legislação estabeleceu um critério artificial de reconhecimento das comunidades quilombolas, orientando a questão para o lugar do passado, desqualificando as análises antropológicas acerca da questão das territorialidades específicas em cada comunidade, e dos processos de deslocamentos compulsórios por elas sofridos, inclusive após a promulgação da Constituição de 1988.

Outro fator trazido pelo referido Decreto diz respeito a forma de titular as terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades quilombolas, cujo entendimento apontava para uma titularidade parcelada em lotes individuais, aos moldes do sistema socioeconômico que entende a terra como mercadoria, gerenciando as diferenças a partir dos paradigmas liberais (FURTADO, 2012), objetivando fragilizar o caráter tradicional de ocupação e de uso coletivo dos territórios quilombolas. Considerado inconstitucional em razão dos indiscutíveis óbices à titulação dos territórios quilombolas, este Decreto foi substituído pelo Decreto nº 4887/2003.

Tal decreto, ora vigente, regulamenta o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes de quilombos. Em seu artigo 2º, contempla o conceito de quilombo ao definir que:

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

Por sua vez, o artigo 17º informando que:

> A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga **de título coletivo e pró-indiviso às comunidades** a que se refere o art. 2o, caput, **com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade**. (BRASIL, 2003, grifo nosso).

O artigo 17, do Decreto 4887/2003 constitui-se em importante instrumento de análise, uma vez que nele se consegue extrair importantes considerações. A primeira é a obrigatoriedade do título coletivo e pró- indiviso, que reforça o caráter de

unidade de uso coletivo do território, impossibilitando seu parcelamento, como aprioristicamente pensado no modelo do Decreto nº 3912/2001. Soma-se a isto o caráter de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade, tornando indisponíveis essas terras para o mercado, contrariando, portanto, o paradigma capitalista da terra-mercadoria.

Por todas essas razões que interditam os propósitos capitalistas em relação ao mercado de terras, sistematicamente a política vem sofrendo constantes ataques, gerando situação de grande insegurança à política. Consoante Almeida e Furtado (2017, p. 5)

> No âmbito do Poder Legislativo tramita no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ADIN nº 3239/2004, ajuizada pelo Partido da Frente Liberal-PFL, atual Democratas- DEM., ainda sem desfecho definitivo emanado pelos ministros daquela Corte. Além da ADIN, outro instrumento contrário ao Decreto é a Proposta de Emenda à Constituição, PEC 215/2000 que tem por objetivo transferir a competência da demarcação das terras indígenas e dos territórios quilombolas para o Congresso Nacional.

No âmbito do Executivo, diligências técnicas adicionais elaboradas pela pela Advocacia Geral da União-AGU- por meio da Instrução Normativa nº 57/2009 elevaram o tempo de tramitação dos processos administrativos:

> [...] desde 2012 os processos tramitam com um prazo bem mais dilatado se comparado aos anos anteriores, ou mesmo têm sido paralisados em algum setor, por um tempo jamais observado. Isso demostra que a pressão política dos setores contrários aos direitos das comunidades quilombolas tem sido efetivada. (CNASI, 2013, p.3).

Portanto, é necessário apontar que as fases procedimentais que norteiam- ou que deveriam nortear- os processos de regularização territorial das comunidades quilombolas são demarcadas por diversos processos de mobilização dessas comunidades. O procedimento é, portanto, constituído por inúmeras f(r)ases: aquelas que o Estado democrático de Direito discursivamente difunde – e que propositalmente não concretiza, ante aos óbices artificialmente criados pelos instrumentos legislativos, em contraposição as “fases” de luta empreendidas pelos processos mobilizadores das comunidades: processo-etapas, imprescindíveis à concretização de seus direitos.

4.1 Em primeira f(r)ase: o relatório técnico de identificação e delimitação de Charco-Juçaral e o Acampamento Negro Flaviano

Atualmente, os instrumentos legais e todas as fases pelas quais percorrem o procedimento administrativo exigido para a identificação, delimitação, reconhecimento, demarcação e titulação de territórios quilombolas na legislação brasileira é regrado pelo Decreto nº 4887/2003, conjuntamente com as exigências da Portaria nº 98/2007 da FCP e Instrução Normativa/INCRA nº 57/2009 que elencam a maioria das formalidades necessárias para a titulação de uma comunidade quilombola.

Cumpre observar que a legislação brasileira exige como etapa inicial relativa ao processo que a identidade quilombola seja auto definida. Nesse sentido importa destacar o cumprimento de uma série de formalidades, consoante determinações do artigo 2º, § 1º do Decreto nº 4887/2003, que dispõe: "[...] para fins deste decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades quilombolas será atestada mediante autodefinição da própria comunidade" (BRASIL, 2003).

O ato de auto definir-se não se consuma apenas declarando sua condição de remanescente de uma comunidade quilombola. Para que este ato declaratório atinja seus objetivos, é estritamente necessário que se alinhe aos ditames legais.

Para tanto, a comunidade quilombola deverá constituir uma pessoa jurídica e remeter o pedido de auto definição à Fundação Cultural Palmares-FCP, que passará a analisar a documentação constante do pedido, e posteriormente, emitir a certidão de auto definição requerida pela comunidade. Entre as formalidades exigidas, dispostas no artigo 3º da Portaria nº 98/2007 da FCP (2007) encontram-se:

> I-A comunidade que não possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata de reunião convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria de seus moradores, acompanhada de lista de presença devidamente assinada;
> II -A comunidade que possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata da assembleia convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, acompanhada de lista de presença devidamente assinada;
> III- Remessa à FCP, caso a comunidade os possua, de dados, documentos ou informações, tais como fotos, reportagens, estudos realizados, entre outros, que atestem a história comum do grupo ou suas manifestações culturais;
> IV - Em qualquer caso, apresentação de relato sintético da trajetória comum do grupo (história da comunidade);
> V - Solicitação ao Presidente da FCP de emissão da certidão de autodefinição.

Depreende-se, do conjunto de exigências impostas às comunidades quilombolas, historicamente apartadas desses vínculos burocráticos, a constituição óbices anteriores à abertura do procedimento de regularização territorial junto ao INCRA.

Todas essas formalidades foram cumpridas pela comunidade quilombola de Charco-Juçaral, e o pedido de certificação junto à FCP foi encaminhado através do INCRA na data de 15 (quinze) de setembro de 2009, acompanhado de uma breve síntese histórica da comunidade, solicitando o reconhecimento da área denominada Charco[84], localizada no município de São Vicente Férrer, em nome da Associação dos Moradores do Povoado Charco, inscrita no CNPJ sob o nº 10661181/0001-50.

Ato contínuo ao pedido de certificação junto à FCP, Flaviano Pinto, à época presidente da associação, e outras lideranças locais, como Manoel Santana[85] e Almirandir Costa, de posse dos documentos que haviam conseguido localizar junto aos moradores mais antigos, reuniram evidências[86] de ali tratar-se de uma comunidade remanescente de quilombos, e assim encaminharam o pedido de abertura de procedimento administrativo sob nº 54.230.004050/2009-28, na data de 15 de setembro de 2009, para regularização territorial da área na Superintendência Regional do INCRA em São Luís.

Em 2009, quando fora encaminhado o pedido de certificação à FCP pela Superintendência Regional do INCRA em São Luís, até então era de praxe esta intermediação realizada para o envio de documentação das comunidades quilombolas pelo INCRA. Era um procedimento corriqueiro justamente porque não havia nenhuma representação da FCP no Maranhão até 2011, em que pese o significativo número de comunidades quilombolas apontados pelos movimentos sociais.

---

[84] Às folhas 18 do Processo Administrativo nº 54.230.004050/2009-28, a Associação de Moradores do Quilombo de Charco declara quais as terras que pretendem pleitear, identificadas como Fazenda Noele, Fazenda Santa Rita, Fazenda Juçaral e Fazenda São Joaquim, cujo perímetro é de aproximadamente 1342 hectares.

[85] Esta liderança, após a morte de Flaviano Pinto, ingressou no Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos da Secretaria de Direitos da Presidência da República, em razão de sua atuação na luta pelo reconhecimento do território de Charco e Juçaral.

[86] Por ocasião da elaboração do RTID de Charco-Juçaral foi encontrado o inventário de Maria Josepha Serra, que data de 1889. Por meio dele, faz-se um estudo da cadeia dominial do imóvel em questão. Este inventário está apensado ao processo de regularização territorial. Também é possível, por meio desse documento, verificar que pessoas escravizadas trabalharam na área.

Consoante os ditames da Instrução Normativa nº 57/2009, em seu artigo 7º § 3º, o procedimento de identificação e delimitação do território somente poderá ser iniciado mediante essa certificação[87] junto à FCP, de modo que, enquanto a comunidade obtiver esta certificação, o procedimento administrativo de regularização territorial ficará sobrestado no INCRA. Nem mesmo os estudos de elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação da comunidade podem ser iniciados.

Em resposta ao pedido de certificação, a FCP, por meio do Processo Administrativo nº 01420.001463/2009-57, atende ao pleito e em menos de um mês[88] é encaminha a Certidão de Autodefinição da Comunidade de Charco-Juçaral, registrada no Cadastro Geral nº 012, sob o registro nº 1257, às folhas 72, datada de 16 (dezesseis) de outubro de 2009.

Esta certificação obtida pela comunidade de Charco-Juçaral pode ser considerada como um procedimento relativamente rápido, mas que não gerou um impulso significativo para as etapas seguintes ao processo de regularização territorial. Dali por diante, o procedimento administrativo ficou paralisado no INCRA até março de 2011.

O ato subsequente à obtenção da certificação junto à FCP é a realização dos estudos para elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação. O RTID tem por escopo principal realizar estudos na área pleiteada pela comunidade. Nele, serão realizados levantamentos cartográficos, fundiários, agronômicos, ecológicos, socioeconômicos e histórico-antropológicos, conforme disposição contida no artigo 9º da Instrução Normativa nº 57/2009, que diz:

---

[87] Até 2011, os pedidos de certificação normalmente eram intermediados via INCRA. Após a ocupação no órgão, por meio do "Acampamento Negro Flaviano", uma das exigências do MOQUIBOM para desocupar o prédio onde a autarquia desenvolve suas atividades, foi a instalação, no Maranhão, de representação da Fundação Cultural Palmares. Atualmente, essa instituição conta com reduzido número de funcionários ali lotados numa pequena sala, dividindo as dependências com o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, ICMBIO.

[88] Diversamente, as visitas técnicas, que antes eram excepcionais, atualmente tornaram-se obrigatórias, mesmo contrariando o texto de Portaria, consoante o artigo 2º: "consideram-se remanescentes das comunidades de quilombos os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com formas de resistência à opressão histórica sofrida" (BRASIL, 2003). A representação entende que apenas a declaração apresentada não seria suficiente. "Teve um momento que as pessoas acharam. Ah, visita técnica é só para fiscalizar. Ah, eu vou passar tudo isso pra fiscalizar?! Eu vou para contribuir com complementação da história e registrar, por que evita, ou pelo menos reduz, a presença de qualquer oportunista de chegar e querer processar e dizer que lá nunca foi quilombo". (FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, 2016, entrevista coletiva).

> A identificação dos limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos a que se refere o art.4º, a ser feita a partir de indicações da própria comunidade, bem como a partir de estudos técnicos e científicos, inclusive relatórios antropológicos, consistirá na caracterização socioespacial, econômica, ambiental e sociocultural da terra ocupada pela comunidade, mediante Relatório Técnico de Identificação e Delimitação- RTID, com elaboração a cargo da Superintendência Regional do INCRA, que o remeterá, após concluído, ao Comitê de Decisão Regional, para decisão e encaminhamentos subsequentes (INCRA, 2009).

O estudo para elaboração do RTID, bem como as etapas de definição e a demarcação do território serão precedidas por reuniões entre a comunidade e o grupo técnico interdisciplinar, em nome da publicidade dada aos atos administrativos. A equipe que realizará o referido estudo deve ser preferencialmente composta por servidores do INCRA, em conformidade com o que prescreve o artigo 10, VI, § 2º da Instrução Normativa nº 57/2009 (INCRA, 2009). Entretanto, existe a possibilidade de contratação, via procedimento licitatório, para a elaboração dos estudos antropológicos.

Após a conclusão dos trabalhos de elaboração do RTID, o INCRA deverá publicar edital no Diário Oficial da União e também do Diário Oficial do ente federativo ao qual a área pleiteada está localizada. Esta etapa de publicização obedece ao disposto no artigo 7º do Decreto nº 4887/2003 e também no artigo 11 da Instrução Normativa nº 57/2009, que determina:

> Estando em termos, o RTID será submetido à análise preliminar do Comitê de Decisão Regional do INCRA que, verificando o atendimento dos critérios estabelecidos para sua elaboração, o remeterá ao Superintendente Regional, para a elaboração e publicação do edital, por duas vezes consecutivas, no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federativa onde se localiza a área sob estudo, contendo as seguintes informações:
> I-denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos;
> II-circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel;
> III-limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras tituladas; e
> IV-títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação (INCRA, 2009).

Após a publicização do RTID da área pleiteada, que poderá ter implicações na aceitação ou não do estudo realizado, o INCRA deverá ainda consultar uma serie de órgão e entidades[89] a respeito do relatório produzido, dentro

[89] Os respectivos órgão e entidades são o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico- IPHAN; o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis- IBAMA; Secretaria do

de um prazo de 30 dias, a fim de que apresentem manifestações sobre as áreas de sua competência, conforme prescrição do artigo 12, da IN/INCRA nº 57/2009.

Não havendo contestações dentro do prazo de 30 dias previsto pela legislação, dar-se-á como tácita a aceitação do conteúdo elaborado em RTID. Quando por ventura as contestações forem apresentadas pelo rol de interessados apontado pelo artigo 12, da IN/INCRA nº 57/2009 será analisada e julgada pelo Comitê de Decisão Regional do INCRA no prazo de até cento e oitenta dias, a contar do protocolo de contestação.

Procedentes as contestações, corrige-se os erros apontados e republica-se os editais. Improcedentes, o Relatório Técnico é aprovado de forma definitiva. Ao analisar todas as etapas pelas quais uma comunidade quilombola precisa percorrer- desde o pedido de certidão de auto definição junto a FCP até a aprovação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação da área que ocupa-, há muitas etapas burocráticas a serem cumpridas.

Segundo as informações obtidas através da Lei de Acesso à Informação[90], o INCRA no Maranhão finaliza o ano de 2009 com 204 procedimentos abertos. O processo de Charco-Juçaral, até a data o requerimento, em 15 de setembro daquele ano, constava como sendo o de número 176 (cento e setenta e seis) segundo a ordem de registro daquela autarquia. Tratava-se de um processo sem relevância e sem qualquer prioridade.

Com o agravamento da questão e das ameaças à integridade física das lideranças comunitárias locais, a comunidade de Charco-Juçaral passou a exigir maior brevidade para o início da elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação da área. Nessa ocasião, ainda em 2009, Flaviano Pinto, conjuntamente com Manoel Santana e Almirandir Costa, diligenciaram, junto ao Ministério Público Federal, em São Luís, para que aquele órgão cobrasse formalmente do INCRA sobre a demora em dar início aos trabalhos na área.

Em decorrência dessa pressão exercida pelas lideranças, o Ministério Público Federal abriu o Inquérito Civil nº 1.19.000.000 935/2009-13 com a finalidade de apurar as denúncias de lentidão no processo de Charco. As cobranças, entretanto, não modificaram a situação processual, que continuou paralisado na

---

Patrimônio da União, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. SPU-MPOG; Fundação Nacional do Índio -FUNAI; Fundação Cultural Palmares e, finalmente, na Secretaria de Executiva do Conselho de Defesa Nacional – CDN.

[90] Sob o Protocolo nº 54800000049201722.

Superintendência Regional do INCRA em São Luís.

Mais de um ano depois da abertura do processo administrativo de regularização territorial junto ao INCRA, Flaviano Pinto Neto é assassinado, no dia 30 de outubro de 2010, alvejado com sete tiros à queima roupa, no território quilombola de Charco. A morte, atribuída ao fazendeiro, agrava o conflito ao patamar máximo.

Após cinco meses do assassinato de Flaviano Pinto Neto, o Inquérito Civil que fora aberto em 2009 pelo MPF para cobrar providências do INCRA quanto a demora no procedimento de Charco-Juçaral converteu-se na Ação Civil Pública-ACP nº 0004012-64.2011.4.01.3700, em 2011.

Por meio desta ACP constituiu-se um instrumento de pressão processual significativo, uma vez que estão incluídos dentre seus pedidos, que o Judiciário determinasse o desfecho do processo em tempo razoável. A questão da morosidade processual de Charco-Juçaral chegara enfim às instâncias do Poder Judiciário, exigindo-se do INCRA invariavelmente o início dos trabalhos de elaboração do Relatório Técnico de Identificação de Delimitação da área.

A observação do "andamento" dos pleitos de regularização territoriais requeridos e sobrestados no INCRA-MA, percebe-se que a autarquia, na maior parte dos procedimentos administrativos, só consegue agir a partir das demandas que lhes são requeridas pela via judicial. Não há um impulso oficial com fluxo regular e contínuo[91], determinando suas ações de trabalho.

Compelido a dar início à elaboração do RTID, por meio da Ordem de Serviço nº 25, de 29 de março de 2011, o INCRA nomeia a equipe responsável para desempenhar a tarefa, composta por 08(oito) servidores da própria autarquia, sendo 06 (seis) da Superintendência do INCRA no Maranhão[92], mais 02 (dois) servidores lotados na Superintendência do INCRA no Pará[93].

Na parte introdutória do RTID o próprio INCRA (2012, p. 521, grifo nosso) admite a mora em dar início aos trabalhos, ao relatar que:

[91] O quadro informativo disponibilizado no sítio eletrônico da instituição demostra a situação, como processos que, abertos em 2009, podem ter andamento mais célere que os procedimentos iniciados em 2004. (INCRA, 2016b).

[92] (01) Engenheiro Agrimensor, (01) Engenheiro Agrônomo, (01) Topógrafo, (01) Fiscal de Cadastro e Tributação Rural, (01) Antropólogo Analista, (01) Assistente Administrativo.

[93] (01) Antropólogo Analista e (01) Historiador Analista.

> O relatório atende ainda à Ação de Reintegração/Manutenção de Posse, promovida através da Justiça Federal, Classe 5.146, Processo nº 14398-90.2010.4.01.3700, assim como ao Ministério Público Federal, no escopo do Inquérito Civil ICP/PR/MA nº 1.19.000.000935/2009-13, que propõe Ação Civil Pública, sob a **alegação de inércia e mora administrativa em proceder a regularização fundiária do Quilombo Charco,** por parte deste Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA.

Observando-se o calendário de atividades desenvolvidas na elaboração do RTID de Charco-Juçaral, a equipe multidisciplinar do INCRA realizou-o em cinco etapas[94], exauridas em novembro de 2011. Contudo, em razão da burocracia imposta pela Instrução Normativa nº 57/2009, o RTID somente foi remetido ao Comitê de Decisão Regional-CDR, precedido de Parecer da Procuradoria Especializada do INCRA, em junho de 2012. Portanto, quase 6 (seis) meses depois da conclusão dos estudos.

Após a decisão pela aprovação do RTID de Charco-Juçaral pelo CDR, outra exigência da Instrução Normativa é a publicização do ato para possíveis contestações. Para que esse ato tenha efeito, deve ser publicado por duas vezes consecutivas, tanto no Diário Oficial da União, quando no Diário da Unidade Federativa onde se localiza a comunidade quilombolas Tais publicações foram finalizadas apenas em outubro de 2012.

Exatamente na fase das contestações ao RTID de Charco-Juçaral é quando o procedimento experimentou as maiores e (inexplicáveis) paralisações. Mesmo não sendo alegada qualquer sobreposição ou interesse conflitante da área requerida pelas entidades elencadas no artigo 12 da IN/INCRA nº 57/2009, o Conselho de Defesa Nacional-CDN e o Gabinete de Segurança Institucional-GSI foram as entidades que criaram os maiores óbices ao regular trâmite do referido processo.

---

[94] A primeira etapa foi iniciada entre os dias 29 de março a 09 de abril de 2011. Foram realizados os trabalhos de mobilização da comunidade; reunião formal de início do RTID e apresentação dos procedimentos técnicos; identificação de confinantes e ocupantes não quilombolas; notificações; levantamento de fontes de dados secundários, entrevista e ensaio genealógico. Na segunda etapa, realizada entre os dias 14 de maio a 23 de maio de 2011, construiu-se um croqui do território, com os representantes de Charco-Juçaral, procedeu-se o cadastramento das famílias, fez-se o levantamento de dados secundários e também o levantamento fundiário e cartorial; na terceira etapa, em agosto de 2011, realizou-se a delimitação do território pretendido, elaboraram-se as Oficinas de elaboração do calendário econômico e cultural da comunidade; aplicaram-se questionários, firmou-se a genealogia da comunidade, continuou-se com o levantamento fundiário e cartorial e elaborou-se o relatório agroambiental da área. Na quarta etapa, em setembro de 2011, sistematizaram-se os dados para o relatório etno-histórico e a quinta etapa, em novembro de 2011, consolidaram-se as informações do trabalho de campo, com a conclusão do RTID.

Além de não ter se manifestado de forma tempestiva, o CDN/GSI ainda oficiou ao INCRA-MA para que questionasse junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral-DNPM, sobre o interesse minerário na área. De caráter visivelmente protelatório, vez que o DNPM não figura entre as entidades que devem ser manifestar sobre o RTID, essa conduta significou o atraso processual de mais de um ano procedimento de Charco-Juçaral.

Silêncio, mora e exigências descabidas, finalmente INCRA ainda ficou aguardando a manifestação do CDN até maio de 2013, quando finalmente resolveu oficiar ao órgão para comunicar-lhe que diante do silêncio, e não havendo mais prazo para contestações, dar-se-ia como tácita a aceitação.

Zilmar Mendes, sempre que chamada para falar sobre a sua vivência enquanto liderança quilombola, seja em encontros organizados pelos movimentos sociais, instâncias institucionais, ou mesmo em entrevistas concedidas a pesquisadores, afirma com veemência: “[...] da morte de Flaviano surgiram mil Flavianos! ”, externando o aspecto simbólico dessa perda para a criação de novas lideranças pela defesa dos territórios quilombolas.

A perda de Flaviano Pinto, pelas circunstâncias em que se dera, foi transformada em um instrumento de resistência frente às dificuldades enfrentadas pelas comunidades quilombolas. Rafael Silva, defensor dos direitos humanos que trabalha assessorando os movimentos sociais camponeses, declarou que “[...] a morte de Flaviano é um instrumento de luta. Não que sua morte tenha sido transformada em instrumento de luta de uma forma utilitária, mas porque ela é a grande simbologia de resistência do movimento quilombola no Maranhão!” (Informação verbal).

Uma tragédia anunciada é o entendimento de Zilmar Mendes sobre o fato, ao relatar que em certa ocasião, Flaviano Pinto, pressentindo o perigo e a eminência do fato, lhe fez o seguinte pedido: “Zilmar, se eu chegar a morrer, tu vai assumir essa luta. Tu que vai assumir essa comunidade!”. (Informação verbal).

Logo após o homicídio de Flaviano Pinto Mendes, a Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/MA visitou a comunidade de Charco, consoante informações de Rafael Silva, presidente da referida Comissão, que relatou:

> Não cheguei a conhecer o Flaviano Pinto pessoalmente. Fui ao Charco pela primeira vez, em função da morte dele. A Comissão se envolveu com a questão. Fomos eu, o Pedrosa e o Diogo Cabral. O Pedrosa comentou que conhecia o Flaviano, acho através da FETAEMA. Após a morte de Flaviano, iniciou-se todo um processo de mobilização das comunidades quilombolas. Não só das comunidades, mas também, nesse momento, de muitas entidades, inclusive sindicais, como a CSP e outras que tomaram partido da situação. (Informação verbal).

E acrescentou:

> Houve também um contato realizado com a Anistia Internacional. Esse contato foi feito através do Diogo Cabral. Numa Ação Urgente, que é um tipo de documento que eles lançam internacionalmente. Eles enviam documentos para o Governo do Estado, a Presidência da República. Uma ação que leva ao constrangimento das instituições [...]. O Programa Nacional de Defensores dos Direitos Humanos veio inclusive ao Charco. A gente também foi nessa caravana. Foi um dia bem movimentado, muita gente foi para lá. Foi logo depois da morte do Flaviano. E eles consideraram que tinham mais lideranças ameaçadas. Manoel do Charco ficou um tempo sendo protegido pela Força Nacional. Ele andava sempre escoltado. Isso durou um tempo. Tudo isso foi importante para dar visibilidade à situação de Charco, para a questão quilombola e para a gravidade da questão no Maranhão. (Informação verbal).

A partir da morte de Flaviano Pinto, a comunidade de Charco sai da invisibilidade, tão comum às tantas comunidades quilombolas presentes no Maranhão. “Pensavam que iam nos enterrar, mas não sabiam que éramos sementes”[95]. Diante do trágico acontecimento, a comunidade reuniu forças e não esmoreceu na luta pela conquista do território. Ao contrário, buscou fortalecer e ampliar suas redes sócio-políticas na defesa do território reivindicado. É justamente nesse período que surge um movimento social de viés étnico de luta pelos territórios tradicionalmente ocupados na Baixada Maranhense. Assim esclarece Furtado (2015, p. 103):

> Da politização das práticas religiosas através de marchas e romarias que tornam o luto pela perda de mais um líder quilombola assassinado ao defender o uso coletivo do território quilombola do Charco, município de São Vicente Férrer, fato ocorrido em outubro de 2010, tem-se aglutinado mais de cem comunidades quilombolas da baixada maranhense numa articulação mediada pela Comissão Pastoral da Terra e que se auto intitula MOQUIBOM.

[95] O trecho apresentado entre aspas trata-se se uma frase bastante utilizada pelo MOQUIBOM em suas místicas de luta e resistência. É também um conhecido provérbio mexicano.

O Movimento Quilombola da Baixada Ocidental Maranhense-MOQUIBOM surge da “necessidade de uma ação mais contundente”, conforme indica Rafael Silva, que rememora como se construiu essa articulação das comunidades na região da Baixada Maranhense:

> No começo se pensou em transformar o MOQUIBOM numa pessoa jurídica, uma espécie de associação das comunidades quilombolas. Me lembro de ter trabalho na construção de um estatuto, para ver qual o modelo mais adequado. Mas logo se viu, no dia da aprovação da ata da Assembleia, que não era interessante para o que se pretendia. Porque o MOQUIBOM é um movimento que prima pela horizontalidade. Eu acho que a grande força dele é exatamente essa. Qualquer um pode falar dentro do MOQUIBOM, evidentemente desde que participe. Então, o MOQUIBOM vai se tornando uma necessidade para a luta autônoma dos quilombos. Independente das pautas das ONGs, dos movimentos específicos. É uma luta pela autonomia da questão quilombola pelos quilombolas. A CPT, evidentemente, tem um papel muito forte nessa construção do MOQUIBOM. Ela participa desse fortalecimento, mas sempre foi guiada para que o MOQUIBOM não fosse uma instância anexa ou dependente. (Informação verbal).

Sobre a afirmação do MOQUIBOM enquanto movimento que pauta por direitos étnicos-territoriais, prossegue afirmando:

> Esse movimento foi crescendo porque as comunidades que foram tendo contato com o MOQUIBOM viram que a estratégia de luta é talvez a estratégia mais contundente que se pode ter de um movimento social marginalizado – marginalizado no sentido das escolhas políticas, dos orçamentos, do fato de ser um movimento que está tocando em uma questão política, fundamental da estrutura de poder do Maranhão, que é a questão da terra. [...]. É um movimento absolutamente atual que está lidando com uma estrutura cultural ultrapassada,- ultrapassada no sentido de não ter mais fundamento ético, político, jurídico, que é essa maneira com a qual o domínio da terra ainda é entendido aqui no Maranhão. (Informação verbal).

A emergente necessidade de enfrentamento do cerne do todo o debate político encampado pelo movimento quilombola no Maranhão, que se traduz na luta pela permanência em seus territórios. A situação de morosidade no processamento dos pleitos e as dificuldades enfrentadas pelas famílias nas comunidades quilombolas são as grandes motivações para o crescimento do MOQUIBOM.

Sobre a dificuldade de viver no lugar onde nasceu, Carlos Henrique Coelho relata suas motivações para ingressar no movimento quilombola:

> Eu entrei no movimento quilombola porque eu achei que eu estava sendo ficando lesado pelo fazendeiro, porque ele tirou nosso direito de trabalhar. Aí eu entrei no movimento por causa disso. Ele não deu o direito que nos

> tinha de trabalhar. Mesmo trabalhando pra ele, ele tirou esse direito, porque ele só queria fazer pastagem pra animal e nos sem ter com o que ficar, sem nossa farinha, nosso arroz, nosso milho [...]. Em tudo ele foi tirando o direito da gente. (Informação verbal).

Por ocasião da realização dos trabalhos de campo para elaboração do RTID de Charco-Juçaral, em 2011, diversas comunidades integrantes do MOQUIBOM, bem como as lideranças do território de Charco e Juçaral, percorrem diversas instituições para exigir ações concretas quanto à questão da regularização de seus territórios e providências quanto às violências perpetradas pelos latifundiários.

Almirandir Costa relata que a partir a morte de Flaviano Pinto, a luta pela regularização do território "ficou mais endurecida, o pessoal do Charco partiu para cima, todo mundo junto". Na tese intitulada "*Aquilombamento no Maranhão: um rio grande de (im)possibilidades*" relata o início das mobilizações realizadas pelo MOQUIBOM:

> No dia 12 de abril de 2011, mais de cinquenta comunidades fizeram-se representar em uma reunião garantida "na marra" com o Superintendente do INCRA-MA, quando tiveram a oportunidade de expor os casos de conflito e a situação dos processos pendentes na sede daquele órgão [...] (FURTADO, 2012, p. 263).

Obtiveram como "resposta" do gestor que o órgão possuía estrutura insuficiente, inclusive com ausência de profissionais competentes para a realização das etapas procedimentais exigidas pela legislação. Após essa reunião na sede do INCRA, as comunidades encaminharam-se para o ITERMA, órgão responsável pelas titulações das comunidades em terras devolutas do Estado. Subsequente à "visita" ao ITERMA, seguiram obstinados para o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão-, no sentido de exigir providências quanto aos casos de violência, sobretudo quanto ao recente caso de homicídio de Flaviano Pinto Neto.

Não foram atendidos de imediato. O presidente do Tribunal de Justiça reuniu-se com os representantes apenas em maio em 2011. As comunidades quilombolas obtiveram a promessa, a partir dessa reunião, que grande parte das reivindicações seriam atendidas. Em relação ao processo de Charco-Juçaral seria criada uma força tarefa, para que se emitisse, até o mês de setembro de 2011, o decreto de titulação da área em nome da comunidade (FURTADO, 2012).

A referida ‘força tarefa’ apresentou-se como mais uma dentre tantas promessas institucionais sem garantia de efetivação. Na ocasião, os trabalhos de elaboração do RTID de Charco estavam apenas iniciando e nenhuma força além do normal foi investida na resolução eficiente do caso. Além disso, só em prazos legais, a promessa de titulação da área até setembro seria impossível de ser obedecida.

Em junho de 2011, o MOQUIBOM através da mobilização que ficou conhecida como “Acampamento Negro Flaviano”, em memória da luta empreendida por esta liderança em prol da regularização de seu território, resolve fazer ocupar o a sede do INCRA no sentido de exigir do superintendente do órgão o atendimento das demandas discutidas em abril daquele ano. Almirandir Costa conta os detalhes da ocupação:

> Nós ficamos acampados acho que uns 11 dias no INCRA. O pessoal queria alguma providência, alguém de Brasília que pudesse ter mais um poder de decisão. Aí veio aquela Givânia, que não veio com poder de caneta para fazer nada. Ai a gente mandou ela ir embora, foi aí que surgiu a greve de fome e o pessoal de Brasília que fez a negociação. Não foi uma coisa pensada a greve, mais a gente viu que de qualquer maneira a gente ia morrer, todo mundo estava sendo ameaçado de bala. Foi aí que a gente fez a greve de fome e Brasília mandou o povo pra fazer a negociação. (Informação verbal).

Desse modo, uma comitiva formada por representantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA, as ministras da Secretaria dos Direitos Humanos e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, o Secretário de Articulação Social da Secretaria da Presidência da República, o Presidente do INCRA e da Fundação Cultural Palmares se fizeram presentes. Marcou-se, na ocasião, o fortalecimento do aquilombamento no Maranhão.

Fotografia 4 – Autoridades reunidas em mobilização no acampamento "Negro Flaviano", no INCRA, em 2011.

Fonte: Ribeiro (2011).

Em todas as etapas pelas quais o procedimento administrativo de Charco e Juçaral precisou percorrer, a pressão exercida pelo do MOQUIBOM foi fundamental para que a regularização avançasse diante da burocracia imposta pela legislação estatal.

4.2 Em segunda f(r)ase: o"*Kit-Portaria*" a demora do INCRA e outra ocupação do MOQUIBOM

A portaria é o ato administrativo dentro do trâmite processual de regularização territorial determinado pelo Decreto 4887/2003 e pela Instrução Normativa nº57/2009 que representa o fim da possibilidade de quaisquer contestações aos estudos realizados para a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação da área considerada como remanescentes de quilombos.

Em relação ao caso de Charco-Juçaral, a mora determinada pelo INCRA, em razão da já mencionada espera nada razoável de uma manifestação extemporânea do CDN, a autarquia resolve oficiar, em maio de 2013, junto ao órgão comunicando-lhe que prazo para contestações havia expirado e, não havendo manifestações, como foi o caso, dar-se-ia como tácita a concordância sobre o conteúdo do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação da área de Charco-Juçaral.

Após esse ato, sucedeu-se o parecer prévio da Procuradoria Federal do INCRA nº 77/2013, datada de 14 de agosto de 2013, conclusivo no sentido de que todas as etapas procedimentais contidas no Decreto nº 4887/2003 e da INº 57/2009 foram devidamente cumpridas, e que, portanto, o passo subsequente seria no sentido de que o procedimento estaria apto a ser encaminhado à Presidência do INCRA, consoante determinação do artigo 2º, *caput,* da NE/CONJUNTA/DF/DT/Nº 03/2010, para que, então, pudesse ser publicada a Portaria de Reconhecimento do Território de Charco-Juçaral.

Mesmo com todo o encaminhamento burocrático adequado à publicação da Portaria de reconhecimento do território de Charco-Juçaral, ainda no ano de 2013, o INCRA não avançar esta etapa burocrática. A demora em reconhecer oficialmente a área requerida, ocasionou outra ocupação por parte do MOQUIBOM à sede do INCRA na capital, no dia 1º de outubro de 2013, no intuito de exigir providências do órgão em relação ao caso de Charco-Juçaral e dos demais processos que continuavam sobrestados naquele órgão.

Na ocupação é lançado o Manifesto Quilombola, documento que traz uma série de denúncias direcionadas as diversas entidades do poder público. Dentre várias providências para desocupação do órgão contavam a "imediata publicação de Portaria de Reconhecimento do Território de Charco". Do excerto retirado do referido Manifesto, destacam-se suas principais reinvindicações:

> Ratificamos a reinvindicação dos servidores do INCRA para que este órgão seja 'estruturado e fortalecido com capacidade de atuar com efetividade na defesa dos direitos constitucionais dos quilombolas e na sua missão institucional de titular seus territórios' [...]. Exigimos a imediata revogação de exigências impostas pela Direção Nacional do INCRA: 1) de que sejam informadas as 'áreas efetivamente ocupadas' por comunidades com processos de regularização tramitando no órgão; e 2) a prévia autorização da direção nacional para a publicação do RTID's; [...]. Reivindicamos **a imediata Publicação da Portaria e Reconhecimento do Território Quilombola de Charco,** onde foi assassinado Flaviano Pinto Neto, em 2010, em São Vicente Férrer (GLASS, 2013, s/p, grifo nosso).

Desse modo, as comunidades são compelidas sempre "na lei ou na marra" a reivindicar seus direitos territoriais. Em que pese a ocupação de outubro de 2013 ter sido um grande instrumento de efetivação da portaria de reconhecimento do território de Charco-Juçaral, esta somente foi determinada oficialmente em 19 de março de 2014, e publicada no *Diário Oficial da União*, seção nº 1, nº 54, em 20 de março de 2014, dias depois de ter chegado à Superintendência do INCRA Maranhão

um ofício do DNPM nº 272/2014/SUP/DNPM/MA, na data de 13 de março de 2014, informando as reduzidas possibilidades de eventuais conflitos de sobreposição de atividades minerárias em áreas de seus interesses.

A resposta via ofício do DNPM ao INCRA-MA é exemplo de como operam os interesses contrários aos das comunidades quilombolas, procrastinando injustificadamente seus processos de regularização territorial e o quanto a luta contínua contra a morosidade dos pleitos constitui-se em essencial instrumento de contestação da realidade que lhes é imposta.

4.3 Em f(r)ase inconclusa: a publicação do decreto de interesse social do território de Charco-Juçaral.

O encaminhamento subsequente à publicação da Portaria de Reconhecimento do Território de Charco-Juçaral é a decretação, via ato do Presidência da República, de que na área do território em questão incidirá interesse social, para que possa, então, verificar, caso a caso, melhor condução das hipóteses em que é suscetível à desapropriação, caso em que é obrigatório estudo prévio sobre as situações apresentadas.

Este estudo foi realizado e, entre os aspectos fundiários do território identificado e delimitado, há incidência de 05 proprietários particulares, conforme extrato de cadeia dominial contida no RTID e que foi novamente indicado em Parecer Revisor/INCRA/SR-12(MA) /F/Nº 46/2017. Também no estudo, foi realizada uma tabela contendo 29 confrontantes à área do território reivindicado, todos devidamente notificados, consoante relatado no supramencionado parecer.

Tal ato, que consta às folhas 1145 a 1150, do Volume 4, do processo de regularização territorial, apresenta relato conclusivo indicando que o processo de Charco estaria apto para prosseguir para a etapa da edição do Decreto Declaratório de Interesse Social do território, em razão das fases prescritas nos artigos 14, 15 e 16 terem sido encerradas, nos termos a que se propõe o artigo 17, todos referentes à Instrução Normativa nº 57/2009. O referido parecer dispõe que:

> Dessa forma, recomendo o encaminhamento do CONJUNTO DECRETO QUILOMBOLA que consta a contracapa do processo de titulação à Procuradoria Federal Especializada, para providências de elaboração do Parecer Jurídico, nos termos do INCISO VII, § 3º, art. 2º da NE/CONJUNTA/DFF/DT Nº 03/20109.

> Estando em termos, os autos de titulação deverão permanecer nesta SR12 e o Conjunto Decreto deverá ser tramitado à Coordenação Geral de Regularização de Quilombos/DFQ para prosseguimento, visando à expedição do decreto declaratório de interesse social da área (INCRA, 2009).

O parecer em questão, emitido em setembro de 2014, foi novamente um procedimento que ficou sobrestado no INCRA. Entendendo-se que a máxima “do que está nos autos, não está no mundo”, os conflitos decorrentes das disputas nas áreas dos territórios quilombolas não cessam em virtude das ações que são manejadas nas instâncias institucionais.

Em setembro de 2014, segundo informações apuradas no sítio eletrônico Justiça nos Trilhos (2014, s/p), que mais de “200 pessoas, 35 comunidades rurais quilombolas, de diferentes municípios do Estado do Maranhão” paralisaram a Estrada de Ferro Carajás, no quilômetro 81, localizado no município de Itapecuru.

Fotografia 5 – Quilombolas bloqueiam estrada de ferro Carajás, em Itapecuru- MA.

Fonte: Castro (2014).

Na ocasião, os quilombolas exigiram junto ao Governo Federal o direito à garantia de seus territórios, bem como o direito de consulta em relação ao processo de duplicação da referida linha férrea que atravessa as comunidades, causando-lhes enormes impactos. Desse modo, o MOQUIBOM apresentou uma pauta de reivindicações enviada à Presidência da República e exigiu a presença de representantes da Casa Civil, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (INCRA), da Fundação Cultural Palmares e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

A pauta apresentada pelo movimento solicitava a realização de concurso público para atender a política de regularização territorial dos quilombos, a conclusão dos RTID's de diversas comunidades, bem como a assinatura dos Decretos de Desapropriação dos territórios de Charco e Santa Rosa dos Pretos, além de outras questões[96] pontuadas pelo MOQUIBOM.

Como garantia da desocupação da Estrada de Ferro Carajás, o Governo Federal enviou as representações dos órgãos referenciados no documento para a discussão da execução da pauta apresentada. Assim, no dia 27 de outubro, compareceu uma comitiva, na Unidade de Ensino Básico Quilombola Elvira Pires, no Quilombo Santa Rosa dos Pretos. Foi um dia inteiro de debates, e os representantes governamentais se comprometeram a agilizar o trâmite de assinatura do Decreto de Desapropriação do Território de Charco, marcada invariavelmente para o dia 30 de outubro de 2014[97]. A promessa não foi cumprida.

Não bastasse o falacioso compromisso apresentado para amainar os ânimos, o INCRA do Distrito Federal solicitou que duas representantes de comunidades quilombolas do Estado do Maranhão, uma de Charco, Zilmar Mendes, e outra de Santa Rosa dos Pretos, Anacleta Pires, comparecessem ao ato de assinatura do Decreto de suas respectivas comunidades, fato que não se consumou.

Após a ocasião, Zilmar Mendes relatou que foram completamente desassistidas pelo INCRA-DF, e, não fosse pelos contatos que possuíam em Brasília, teriam passado por maiores complicações. De volta ao Maranhão, sem os respectivos decretos assinados pelo governo à época, e sem as respostas as pautas solicitadas, o movimento quilombola precisou planejar novas estratégias de ação.

Desse modo, em meio aos problemas em comum, não apenas o MOQUIBOM, mas também indígenas, assentados, enquanto grupos historicamente oprimidos ao atendimento de suas demandas territoriais, unem-se mais uma vez, em

---

[96] Entre as pautas, estava a de desapropriação da Fazenda Aras/Ponta da Areia, Quilombo Santa Maria dos Pinheiros; Portaria de Reconhecimento referente ao quilombo de Monge Belo e ao Quilombo de Alcântara; atuação mais célere por parte da Procuradoria Regional do INCRA/ FCP na defesa de quilombos em conflito, garantia de aporte financeiro para a execução do objeto do procedimento licitatório que está sendo executado pela Coordenação Geral de Regularização dos Territórios Quilombolas (DFQ); defesa judicial nas ações possessórias que envolvam comunidades quilombolas como regra estabelecida pelo Decreto nº 4887/2003 e, finalmente, a realização de consulta prévia estabelecida sobre o PBA/VALE/EFC CARAJÁS para que seja transparente e que garanta o protagonismo por parte das comunidades envolvidas.

[97] Na ocasião, estive presente na reunião realizada em Itapecuru, e toda a comitiva, principalmente o representante da Casa Civil, foi assertivo quanto à promessa da data de assinatura do Decreto de Charco.

outubro de 2015, acampados na sede do INCRA-MA.

O antropólogo Igor de Souza (2016, p. 107), cujo trabalho reconstitui os processos de mobilização quilombola no Estado do Maranhão, relata a ocupação do MOQUIBOM em 2015 e aponta que:

> No sentido de perceber as estratégias desenvolvidas nas assembleias, as posturas e ações a serem encaminhadas pelos sujeitos presentes, porém, não é tarefa fácil, dado o volume de informações e a quantidade de pessoas a discutir e os ânimos constantemente alterados destas, o que dificulta a captação das falas. Por sua vez, Gil Quilombola pede o microfone e aponta que 'o governo não é nosso, parceiro, nenhum representante público ou governo é'. Eles têm que ouvir! Temos que parar de achar que esse pessoal é bonzinho'; Naildo Braga sinaliza que 'a única estratégia que sensibiliza Brasília é o início de uma greve de fome.

Portanto, em 10 de outubro, como estratégia para trazer as representações que decidem os rumos da política no INCRA, vinte e seis pessoas, dentre indígenas e quilombolas, iniciam uma greve de fome. Compondo as pautas do movimento, o Decreto de Desapropriação de Charco é mais uma dentre tantos requerimentos do MOQUIBOM.

Fotografia 6 – Greve de fome no INCRA- MA em 2015.

Fonte: Acervo Combate Racismo Ambiental (2015).

Nos dias que se seguiram, algumas pessoas sucumbiram à greve, uns por não resistirem à privação de alimentos, outros por questões de saúde. Ao final, dez pessoas permaneceram em jejum prolongado. Numa tentativa de atender as demandas do movimento, o INCRA-DF encaminha memorando ao Superintendente da Regional do Maranhão, pontuando que:

> Em resposta as reivindicações apresentadas pelo Movimento Quilombola do Maranhão- MOQUIBOM e descritas pelo sumário executivo SR-12 MA s/n, de 16 de junho de 2015 em virtude da ocupação ocorrida no dia 09 de junho, encaminha-se, por esta presidência, os seguintes pontos:
> Realização de Pregão ou estabelecimento de proposta de parceria, visando a elaboração dos relatórios antropológicos pautados pelo movimento[98];
> Garantia de recursos financeiros e orçamentários para a operacionalização das atividades propostas de acordo com o plano de ação proposto pela Superintendência Regional;
> Assumindo estes compromissos por esta presidência, a Superintendência Regional do INCRA se compromete a entregar até o final de 2018, todos os relatórios acordados pelo movimento (INCRA MARANHÃO, 2009, s/p).

Foi a partir dessa verdadeira saga que finalmente o Decreto Presidencial de Declaração do Território de Charco foi assinado pela Presidência da República, no dia 22 de junho de 2015, e publicado no DOU, na seção 1, nº 117, no dia seguinte.

Assim, abre-se caminho ainda para um longo processo desapropriatório da área em questão. Percebe-se, portanto, que absolutamente todos os trâmites percorridos pela comunidade, no sentido de obtenção de sua titulação foram demarcados por fortes ações políticas do MOQUIBOM.

Atualmente, a situação processual de Charco-Juçaral encontra-se em fase de Decreto, mas já foram feitos os levantamentos da área para que se proceda a desapropriação do território. A questão orçamentária, aduzida como prioritária no momento da ocupação do MOQUIBOM em 2015 é mais um desafio a ser vencido pela comunidade, uma vez que os cortes orçamentários para a execução da política foram substanciais

Sem verbas para efetuar as desintrusão dos ocupantes, o MOQUIBOM já exerceu pressão junto ao INCRA no Distrito Federal, e conseguiu com que fossem destinados recursos para desapropriação de dois imóveis. Entretanto, a questão das indenizações ainda é motivo de discussão judicial.

[98] Conclusão de 03 RTID's em andamento, por execução direta, das comunidades de Cruzeiro, Cariongo e Alto Bonito; conclusão de 29 RTID's em andamento, via Pregão Nacional; licitação de mais 40 RTID's; conclusão de mais 25 RTID's via Pregão Regional. Vistorias nas comunidades de Gostoso e Alegria.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de formação social e territorial brasileiro desde seus primórdios está inserido num campo de disputas que se estabeleceu desde o momento da colonização. Da análise da questão, sob a visão do ordenamento jurídico, percebem-se disputas e permanências agrilhoados ao uso e à expropriação do direito à terra, evidenciando como os detentores do grande capital, sustentados pelas estruturas do moderno direito burguês e o Estado desferem tratamento desigual às camadas mais carentes economicamente.

Ainda no período colonial, operou-se proeminente deslocamento do significado apreendido à detenção de terras, ocasião em que deixariam de ser entendidas como fonte de exploração e renda, e passariam a significar mercadoria. Antes disso, a riqueza era mensurada não pela extensão de terras que se detinha em domínio, mas pela quantidade de escravos que se detivesse. Contudo, a partir da promulgação da Lei de Terras de 1850, a riqueza passou a ser diretamente atrelada ao domínio efetivo da propriedade territorial.

Outra importante medida introduzida pela Lei de Terras diz respeito à questão de substituição da mão de obra escrava pela imigração da mão de obra livre assalariada, em virtudes das pressões exercidas pelo governo inglês, exigindo-se, por conseguinte, a extinção o tráfico negreiro, o que reforça ainda mais noção do deslocamento do eixo de riqueza consubstanciado na propriedade territorial.

A condução das políticas fundiárias foi desenvolvida sempre no sentido de constituir entraves à modificação na estrutura da política de distribuição de terras, uma vez que não desenvolveu mecanismos que possibilitassem aos economicamente debilitados a chance de acessá-las, indicando claramente que somente as elites dispunham desse privilégio. Assim, o fosso entre poucos proprietários e os expropriados mais uma vez é historicamente reforçado, desencadeando variadas formas de luta pelo acesso à terra.

Dentro do contexto das relações de poder e uso das violências utilizadas pelos grandes proprietários, de forma direta ou mesmo indiretamente, através de aparelhos repressivos e legislativos estatais, manteve-se a estrutura de concentração fundiária no país.

Na contramão da historiografia oficial, cujo objetivo era arraigar a ideia da inexistência de comunidades remanescentes de quilombos espalhadas no território

nacional, os estudos mais recentes demostram que variadas formas de luta e resistência forjaram a contínua existência dessas comunidades, espalhadas em várias localidades no Brasil, inclusive evidenciando suas relações com a sociedade envolvente, desmistificando a apregoada ideia de isolamento geográfico e cultural desses grupos sociais.

Contudo, não se pode prescindir do olhar que compreende a realidade vivenciada por esses grupos e os constantes processos de exclusão socioespacial experimentados pelas comunidades quilombolas, relegando-as a um lugar menor, um lugar de subcidadania. Na construção da cidadania brasileira, a partir do ideário de um só povo e uma só identidade, não lhes foi permitido adentrar ao recinto, restando-lhes o silencio da lei e sua invisibilidade formal.

Alguns anos mais tarde, as mudanças legislativas operadas no campo de direito fizeram com que as comunidades remanescentes de quilombos figurassem enquanto sujeitos detentores de direitos territoriais étnicos, formalmente inseridos no art.68 da ADCT, do texto constitucional de 1988. O rompimento desta omissão legislativa, no entanto, demarca o caminho enfrentado pelas comunidades quilombolas em sua “passagem do ‘invisível’ real para o ‘visível’ real?” (SHIRAISHI NETO, 2013).

Quando a questão da escravidão dos povos africanos deu-se por resolvida pelas elites brasileiras, por ocasião da promulgação da Lei Áurea, o movimento negro precisou articular-se durante décadas, para que algum tipo de reparação ou política afirmativa pudesse ser introduzido ao corpo jurídico-político, tanto no regramento constitucional, quanto infraconstitucional. Pode-se dizer que os anseios por reconhecimento, enquanto povos diferenciados proporcionaram ao menos no plano legal, políticas de reconhecimento às diferenças (SOUZA FILHO; ARBOS, 2010).

Entretanto, tais mudanças somente foram possíveis graças a diversos contextos políticos que sobrevieram das discussões encampadas pelo Movimento Negro à Constituinte. Também é de fundamental importância compreender o itinerário de significações pelos quais passaram o conceito de quilombos, pois foi a partir das conversões simbólicas utilizadas pelos estudiosos acerca da temática é que se tornou possível formar os subsídios necessários a fim de compreender toda a multiplicidade de situação de ocupações de terras pelas comunidades remanescentes de quilombos e superar a ideia as atrelava ao binômio fuga-

resistência, tão corrente no imaginário brasileiro, para que se pudessem introduzir seus direitos no corpo constitucional e a partir disso, encampar a luta pelo território.

Por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte, “representantes dos movimentos negros, indígenas, segmentos progressistas da academia e da Igreja” ingressaram na arena política para confrontar a ideia corrente de democracia racial no Brasil. Tal participação tinha o intuito de inserir dispositivos que garantissem medidas compensatórias ante os efeitos deletérios da escravidão sofrida pelos povos africanos e seus descendentes por quase trezentos anos, sem qualquer tipo de reparação histórica quando abolida (FURTADO, 2012).

Mesmo representando um marco no que se refere à concepção multicultural dos direitos humanos, ao garantir direitos étnicos territoriais e culturais a diversas categorias de comunidades tradicionais, notoriamente aos povos indígenas e quilombolas, no momento em que os reconhece como participantes do processo civilizatório, constituindo-se em uma verdadeira clivagem ao sistema constitucional anterior, ao romper com o modelo assimilacionista e homogeneizador, que se instalou de maneira “sutil” entre os diversos grupos étnicos, mesmo sendo inovador, não significou em termos práticos, a efetivação desse direito às comunidades quilombolas.

No mesmo plano formal de garantias constitucionais está inserido o princípio da duração razoável do processo, inserido no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, no art. 5º, o inciso LXXVIII, que informa: “[...] a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.” (BRASIL, 1988; 2004).

A situação de baixa efetividade na titulação das comunidades remanescentes de quilombos é um fator que se coaduna com a problemática da duração razoável do processo, na medida em que o procedimento de regularização possibilita o trâmite processual de suas etapas tanto na esfera administrativa quanto judicial.

Verificou-se, no decorrer desta pesquisa, a reforma que pretendeu conferir maior agilidade na Administração Pública, através da Emenda Constitucional nº19/1998, inserindo dentre outras diretrizes o princípio da eficiência na gestão administrativa não logrou êxito, no caso do INCRA, no que concerne ao tratamento que é dado aos processos de regularização territorial das comunidades quilombolas,

pela verificação de diversas situações de lentidão e inoperância na efetivação da política.

A primeira delas é vislumbrada pelo mau aparelhamento do setor responsável em executar a política. Há insuficiência de recursos, e principalmente de servidores. Ao órgão foi delegada a competência de efetivar a política de regularização territorial quilombola em 2003, por determinação do Decreto nº 4887/2003.

Em consequência, a necessidade de realização de concurso público para dotar a instituição de servidores dedicados à questão quilombola. Entretanto, através das informações verificadas por meio da Lei de Acesso à Informação, o primeiro concurso demorou a acontecer, sendo o primeiro realizado em 2005 e o segundo, em 2010.

A nomeação e posse nos cargos para servidores antropólogos é uma questão bastante sensível, uma vez foram realizadas de maneira lenta e gradual, sendo dois servidores empossados em razão do primeiro concurso apenas em 2006. Por meio do segundo concurso, a conduta do órgão permaneceu a mesma: apenas quatro servidores foram empossados, entre o período de 2013 e 2014. Isto posto, fica clara a intenção de desmonte da estrutura institucional do setor responsável à cargo da condução da política de regularização territorial dos quilombos.

Mesmo com diminuto quantitativo de servidores antropólogos, o INCRA-MA jamais conseguiu realizar quaisquer convênios com as Universidades no Estado, cuja oferta do curso de graduação em Ciências Sociais tanto é disponibilizada na Universidade Federal do Maranhão-UFMA, quanto na Universidade Estadual do Maranhão–UEMA. Esse tipo de convênio, inclusive, é referenciado nos instrumentos normativos que regulam a execução política, mas a escolha da administração é contratar empresas, o que talvez não seja a opção mais econômica para a instituição, para confeccionar os referidos laudos antropológicos – uma das peças que compõe o RTID, através de pregões eletrônicos.

Ainda no que se refere a realização dos pregões eletrônicos para a realização dos estudos nas comunidades, solicitou-se, através da LAI, quais empresas, no período de 2004 até 2016 teriam sido contratadas para realizar esse trabalho. Obteve-se, por meio do protocolo nº 54800000048201788, apenas a informação do último pregão para a contratação de empresas, realizado em 2016. Quanto às demais contratações, diante do silêncio administrativo obtido por meio da

solicitação, buscamos através de informações no próprio setor, que os Relatórios Antropológicos contratados em 2011 foram realizados de forma bastante lenta e gradual, desobedecendo inclusive os prazos compatíveis para conclusão dos mencionados estudos, sendo que outros acabaram sendo executados de forma direta, pelo próprio órgão. Foi relatado que um dos relatórios foi remanejado para o pregão de 2016, ainda em execução. Todo esse conjunto de situações revela a ineficiência na execução da política, que pelo compromisso legal estabelecido, deveria ser realizada em tempo razoável.

O caso de regularização o território da comunidade de Charco-Juçaral, chama a atenção, por ser um caso emblemático no que se refere à duração do seu trâmite processual. Não se pode dizer que foi um caso exemplar de regularização territorial, inclusive, no decorrer da pesquisa verificou-se que até o ano de 2009, tratava-se se um processo sem grande destaque, configurando como mais um protocolo dentre muitos pedidos administrativos sem uma marcha satisfatória dentro da autarquia.

A partir do homicídio de Flaviano Pinto Neto, e em decorrência da articulação do movimento quilombola do Maranhão - MOQUIBOM, que se aglutina de forma mais organizada a partir de 2010-, e que se verifica uma marcha mais acelerada em relação a este processo, em comparação a outros que tramitam no INCRA no Maranhão.

Observou-se que mesmo com as etapas burocráticas cumpridas formalmente no procedimento de Charco-Juçaral, foram necessárias em absolutamente todas as etapas posteriores, algum tipo de mobilização da comunidade e do MOQUIBOM para que o processo avançasse para as etapas seguintes. As estratégias utilizadas para esse fim foram múltiplas, a exemplo das ocupações nas instituições, notadamente a sede do INCRA-MA, greve de fome, ocupação na Estrada de Ferro Carajás, dentre outras mobilizações e reuniões com os órgãos responsáveis pela condução da política.

Em meio a essas cobranças, foi solicitada formalmente pelas lideranças locais de Charco maior agilidade em seu processo de regularização territorial, por meio de Inquérito Civil Público, em 2009. Todavia, nem este procedimento foi capaz de impulsionar os atos administrativos do INCRA. Apenas com a morte da liderança Flaviano Pinto, o Inquérito foi convertido em Ação Civil Pública em 2011, onde se vislumbra entre os diversos pedidos ali requeridos, que o Judiciário Federal definisse

data para o término do processo que tramita junto ao INCRA, com consequente titulação, dentro de um prazo razoável.

Entretanto, definir um tempo razoável para um determinado processo não é tarefa das mais simples. Em relação às comunidades remanescentes de quilombos, pelas suas especificidades, isto implicaria maior agilidade na elaboração dos estudos que compõe o RTID, lançando-se mão de todas as possibilidades legais para aperfeiçoa-los. Contudo, a falta de um critério temporal não facilita em nada a situação das comunidades, que geralmente experimentam a sensação de lentidão no trâmite das etapas de seus processos. No caso de Charco-Juçaral, necessitou invocar a duração razoável via Poder Judiciário.

Aliados a esse critério de indeterminação do princípio da duração razoável, o arcabouço legislativo existente, a exemplo da Instrução Normativa nº 57/2009, editada pelo INCRA impõe sobremaneira mais etapas ao já demorado processo de regularização territorial, criando instâncias a percorrer recursos e mais óbices à efetivação dos direitos territoriais das comunidades.

No caso específico de Charco-Juçaral, chama a atenção no decorrer do procedimento, o acionamento de órgãos, como no caso do Departamento Nacional de Produção Mineral- DNPM, que não compõe o rol regular das instituições que devem ser notificadas sobre existência de um procedimento administrativo de interesse territorial. Essa imposição específica no caso de Charco- Juçaral, realizada pelo Gabinete de Segurança Institucional além de gerar uma etapa inexistente ao procedimento, sobrestou o referido processo em mais de um ano.

Essas paralisações injustificáveis no decorrer do processo de Charco-Juçaral, principalmente as advindas da Casa Civil, do Conselho de Defesa Nacional-Gabinete de Segurança Institucional, sem qualquer manifestação plausível para a ausência de respostas desses órgãos, obrigou a Superintendência Regional do INCRA-MA a prosseguir com o feito, oficiando esses órgãos a se manifestarem, mesmo de forma extemporânea. Nesse sentido, emerge uma questão: Se a determinação legal é manifestação em no máximo 30 dias, porque o INCRA-MA esperou por tanto tempo uma manifestação que não ocorreu? Sob o ponto de vista jurídico-administrativo, tamanha espera causa no mínimo, grande estranhamento às determinações de um processo mais célere.

Como dito, a comunidade de Charco-Juçaral recorreu ao Judiciário para pronunciamento de sentença que indicasse o tempo de concussão do processo em

tempo razoável. Ainda assim, o pronunciamento obtido na 8ª Vara da Justiça Federal determinou a conclusão do processo de Charco-Juçaral apenas em trinta e seis meses, a partir da data de sua publicação, em 19 de fevereiro de 2016. Dessa forma, mesmo com todos os conflitos, mesmo com da Portaria de reconhecimento da área, o processo necessitou tramitar por longos sete anos para que a Justiça Federal pudesse proferir sentença obrigando o INCRA a concluir o processo em "tempo razoável", ofertando-lhe um prazo adicional. Sete anos em trâmite INCRA, somados mais o tempo adicional de trinta e seis meses. Dez anos é tempo razoável para tramitar apenas um único processo? Verificado o quantitativo de procedimentos abertos no INCRA-MA, que hoje é de 337 procedimentos, sem que qualquer outro requerimento de abertura fosse efetuado, constata-se que nesse ritmo seriam necessários mais de três mil anos para titular todos os territórios existentes no Maranhão.

Verificou-se que as situações de conflitos e dos embates político-legislativos articulados em não efetivar a política de regularização territorial das comunidades quilombolas, o caso específico da comunidade de Charco-Juçaral desponta como diferencial quanto à duração de seu procedimento de regularização, ainda inconcluso, mas paradigmático, diante da postura firme da comunidade e do movimento quilombola do Maranhão de lutar e resistir aos conflitos, diante da situação de ameaças e da irreparável perda de lideranças locais em prol da titulação de suas terras, buscando ampliar consideravelmente sua rede sociopolítica.

O MOQUIBOM, movimento social que congrega várias comunidades no Estado foi fundamental e por meio deles se possibilitou, diante de tantas pressões, que o processo de Charco-Juçaral figurasse entre um dos mais "céleres", a exemplo de outros iniciados antes do referido processo.

Portanto, que os dispositivos constitucionais observados nesta pesquisa, o artigo 68 do ADCT, que determina a titulação dos territórios quilombolas e a duração razoável do processo figuram, pelo alcance reduzido e ineficácia, como legislações simbólicas, resultantes de processos de modernização liberal, mas que em seu cerne, sintetizam o "mudar para não mudar", configurando e acirrando dos cenários de disputas e permanências dos direitos de viés étnico.

Desse modo, a "legislação simbólica", converte-se em legislação regulamentação diabólica, caracterizada por uma normatividade ineficaz, por conseguinte, a "relação hipotético-abstrata" não é suficiente ao resultado

abstratamente idealizado no texto legal, gerando uma hipertrofia simbólica legislativa (NEVES, 1994), situação que pode ser verificada em diversas Superintendências Regionais do INCRA nas diferentes unidades da Federação, ao vislumbrar-se a discrepância entre os números apresentados no pleitos requeridos e os efetivamente concluídos , indicando ainda que o caso ora em estudo, que trata da regularização territorial da comunidade quilombola de Charco-Juçaral só conseguiu avançar as etapas procedimentais graças a sua mobilização política.

REFERÊNCIAS

ABREU, G. C. M. **A duração razoável do processo como elemento constitutivo do acesso à justiça:** novas perspectivas após a emenda constitucional nº 45, de Dezembro de 2004. 1. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

ACERVO COMBATE RACISMO AMBIENTAL. **Greve de fome de quilombolas e indígenas no Incra MA chega ao sétimo dia de resistência**. 2015. Disponível em: <http://acervo.racismoambiental.net.br/2015/06/16/greve-de-fome-de-quilombolas-e-indigenas-no-incra-ma-chega-ao-oitavo-dia-de-resistencia/>. Acesso em: 29 maio 2017.

ALMEIDA, A. W. B. D. Quilombos as novas etnias. In: O'DWYER, E. C. **Quilombos-identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: ABA FGV, p. 53, 2002.

_____. **Terras de quilombo, terras indígenas, "babaçuais livres", "castanhais do povo", faxinais e fundos de pasto**: terras tradicionalmente ocupadas. Manaus: PPGSCA-UFAM, 2006.

ALMEIDA, C. A. M. D.; FURTADO, M. L. S. O tempo do processo: entre a racionalidade legal, a lógica fática estatal nos processos de regularização territorial das comunidades quilombolas e a duração razoável do processo. In.: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 8., 2017, São Luís. **Anais...** São Luís: UFMA, 2017. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo12/otempodoprocessoentrearacionalidadelegalalogicafaticaestatalnosprocessosderegularizacaoterritorialdascomunidadesquilombolaseaduracaorazoaveldoprocesso.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2017.

ALMEIDA, M. D. C. P. D. O Movimento Quilombola na Baixada Ocidental Maranhense: história, memória e identidade de comunidades remanescentes de quilombos em Pinheiro. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA: CONHECIMENTOS HISTÓRICOS E DIÁLOGO SOCIAL, 27., 2013, Natal. **Anais eletrônicos**... Natal: [s.n.], 2013. Disponível em: < http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371343653_ARQUIVO_OMovimentoquilombolnaBaixadaMaranhense.pdf >. Acesso em: 26 dez. 2016.

ANDRADE, M. D. P. Novos sujeitos de direitos e seus mediadores- uma reflexão sobre processos de mediação entre quilombolas e aparelhos de Estado. **Antropolítica**, Niterói, n. n.27, p. 43-61, 2 sem 2009.

ANNONI, D. O. **Direito Humano de acesso à justiça em um prazo razoável**. 1. ed. Florianópolis: [s.n.], 2000.

ARAÚJO, D. D. Produção de direitos e luta por reconhecimento: o artigo 68 (ADCT-CF/88) e os “remanescentes das comunidades dos quilombos”. In.: SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA, 2017, Brasília. **Anais...** Brasília, DF: [s.n.], 2017.

ARRUDA, S. M. **O Direito fundamental à razoável duração do processo**. 1. ed. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2006. v. 1.

ARRUTI, J. M. P. A. **Mocambo:** antropologia e história do processo de formação quilombola. Bauru: Edusc, 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA (ABA). **Carta de Porto Seguro**. Porto Seguro: ABA, 2008.

_____. Documento do Grupo de Trabalho. **Boletim Informativo NUER/Núcleo de Estudos Sobre Identidade e Relações Interétnicas**, Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 79, 1997.

ASSUNÇÃO, M. R. Quilombos Maranhenses. In: GOMES, J. J. R. E. F. D. S. **Liberdade por um fio**: história dos Quilombos no Brasil. 5. ed. São Paulo: Companhia das Letras, p. 433-466, 1996.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. **São Vicente Ferrer, MA:** caracterização do território, IDHM, Demografia e Saúde, Educação, renda, habitação e Vulnerabilidade social. 2013. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sao-vicente-ferrer_ma>. Acesso em: 26 dez. 2016.

BALDI, C. A. Territorialidade étnica e proteção jurídica: as comunidades quilombolas e a desapropriação. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. **Revisitando o instituto da desapropriação**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BECKHAUSEN, M. A inconstitucionalidade do Decreto 3921, de 10 de setembro de 2001. In: DUPRAT, D. **Pareceres Jurídicos**: direitos dos povos e comunidades tradicionais. Manaus: UEA, 2007. cap. 2, p. 21-29.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p. 24-25 p.

BRANDÃO, L. C. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988**: entre a política institucional e a participação popular. São Paulo: USP, 2012.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm. Acesso em: 27 jun. 2017.

_____. Constituição Federal de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 maio 2017.

_____. Superior Tribunal Federal. RE 160.489, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 11-10-94, DJ de 9-6-1995. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <https://stf.jusbrasil. com.br/>. Acesso em: 12 maio 2017.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). **A Reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais**: síntese & respostas a dúvidas mais comuns. Brasília, DF: MARE, 1997. p. 7-17.

_____. 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. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3912.htm>. Acesso em: 12 maio 2017.

_____. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em: 12 maio 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 12 maio 2017.

_____. **Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano:** Exposição de motivos n. 204, de 15 de dezembro de 2004. Brasília, DF, 2004b. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=8&data=16/12/2004&captchafield=firistAccess>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. Superior Tribunal Federal. ADI 644-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 4-12-91, DJ de 21-2-92. Brasília, DF, 2009a. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14709559/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-644-ap>. Acesso em: 12 maio 2017.

_____. Lei nº 11.944, de 28 de maio de 2009. Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1o de fevereiro de 2009. Brasília, DF, 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11944.htm>. Acesso em: 12 maio 2017.

_____. Superior Tribunal Federal. **Quilombolas**: relator vota pela inconstitucionalidade do Decreto 4.887/03. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI3239RW.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 3.239 Distrito Federal. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205330>. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____. Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF, 2016a.

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm>. Acesso em: 12 maio 2017.

_____. Decreto 8.780 maio de 2016. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura familiar e do Desenvolvimento agrário para a Casa Civil da Presidência da República. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/b110756561cd26fd03256ff500612662/3534137834b0898f83257fc3003f2659?OpenDocument>. Acesso em: 12 maio 2017.

_____. Decreto nº 8.865, de 29 de setembro de 2016. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República e dispõe sobre a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Brasília, DF, 2016c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8865.htm>. Acesso em: 12 maio 2017.

_____. **Tabela de medidas agrárias não decimais.** Brasília, DF: MDA, 2017a. <http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/TABELA_MEDIDA_AGRARIA_NAO_DECIMAL.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

_____. Superior Tribunal Federal. **Sobre a Repercussão Geral**: apresentação. Brasília, DF: MDA, 2017b Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico= jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=apresentacao>. Acesso em: 23 jun. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: MARE, 1995.

_____. **A Reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: SPINK, P. **Reforma do Estado e administração gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 21-38.

_____. **Burocracia Pública na construção do Brasil**. São Paulo: [s.n.], 2008. p. 3-31.

BRUSTOLIN, C. **Reconhecimento e Desconsideração**: a regularização fundiária dos territórios quilombolas sob suspeita. São Luís: Café e Lápis; EDUFMA, 2015.

BRUSTOLIN, C.; SOUSA, I. T. S. D. Quilombos e a nova república: experimentos políticos no Maranhão. In.: SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA, 2017., Brasília. **Anais...** Brasília, DF: [s.n.]. 2017. p. 4-5.

CASTRO, Claudio. Luta Quilombola: Ocupação da Estrada de Ferro Carajás, no Maranhão, chega ao quarto dia. **Seminário Carajás**, 2014. Disponível em: <http://www.seminariocarajas30anos.org/index.php/using-joomla/extensions/components/content-component/article-category-list/142-luta-quilombola-ocupacao-

da-estrada-de-ferro-carajas-no-maranhao-chega-ao-sue-quarto-dia >. Acesso em: 12 abr. 2017.

CAVALCANTI, J. L. **A lei de terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do estado sobre a terra**. [S.l: s.n.], 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>. Acesso em: 29 agosto 2016.

CHACPE, J. F. **Territórios quilombolas e unidades de conservação de proteção**: desafios da conciliação na Administração Federal. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2014.

CIDADE BRASIL. **Município de São Vicente Ferrer**. 2017. Disponível em: <http://www.cidade-brasil.com.br/municipio-sao-vicente-ferrer.html>. Acesso em: 19 dez. 2016.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO (CPISP). Terras Quilombolas. **Terras tituladas por órgão expedidor**: Fundação Cultural Palmares. 2017. Disponível em: <http://www.cpisp.org.br/terras/asp/orgao_detalhes.aspx?OrgaoID=5>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. **Legislação Estadual – Pará**. 2017b. Disponível em: <http://www.cpisp.org.br/htm/leis/legislacoes.aspx?EstadoID=11>. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____. **Terras Quilombolas - setembro**: Titulação de terras quilombolas vai para a Casa Civil. 2016a. Disponível em: <http://comissaoproindio.blogspot.com.br/2016/10/terras-quilombolas-setembro-titulacao.html>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. **Prazo para conclusão do procedimento administrativo de titulação de terra quilombola**. 2016b. Disponível em: <https://direitosquilombolas.wordpress.com/2016/06/05/prazo-razoavel-para-conclusao-do-procedimento-administrativo-de-titulacao-de-terra-quilombola/>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. **Mais uma mudança**: titulação de terras quilombolas vai para a Casa Civil. 2016c. Disponível em: <http://comissaoproindio.blogspot.com.br/2016/05/mais-uma-mudanca-titulacao-de-terras.html>. Acesso em: 20 jul. 2017.

CONECTAS. **Ação direta de inconstitucionalidade**: com pedido de concessão de medida cautelar inaudita altera pars. Brasília, DF: [s.n.], 2003. Disponível em: <http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/ADI3239.pdf>. Acesso em: 20 outubro 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DOS SERVIDORES DO INCRA (CNASI). **Morosidade nos Processos de Regularização Fundiária das Comunidades Quilombolas**. [S.l.]: CNASI, 2013. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/documentos/incra.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Tempo de tramitação processual é uma das novidades do Justiça em Números**. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83635-tempo-de-tramitacao-processual-e-uma-das-novidades-do-justica-em-numeros>. Acesso em: 19 out. 2017

_____. **Justiça em Números 2017:** ano-base 2016/Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2017a. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/justica-numeros-2017.pdf>. Acesso em: 19 out. 2017.

_____. **CNJ Serviço**: Saiba a diferença entre sentença, decisão e despacho. Brasília: CNJ, 2017b. Disponível em: < http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84528-cnj-servico-saiba-a-diferenca-entre-sentenca-decisao-e-despacho>. Acesso em: 2 out. 2017.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS (CONAQ). **Carta de Genebra em defesa dos direitos quilombolas**. Genebra: [s.n.], 2009. Disponível em: <http://www.institutobuzios.org.br/documentos/Carta%20de%20Genebra%20em%20defesa%20dos%20Direitos%20Quilombolas.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2016.

DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. **NUSP/UFPR**, v.2, n. 9, julho. p. 1-15., 2015.

DAMASCENO, G. A. Impactos da admnistração gerencial no Judiciário latino americano e brasileiro. In: SHIRAISHI NETO, J. **Novos Direitos na América Latina: estudo comparativo como instrumento de reflexão do próprio Direito**. 1. ed. São Luís: EDUFMA, 2016. cap. 6, p. 81-108.

DIREITOS, T. D. Terra de Direitos. **Terra de Direitos**: organização de direitos humanos. 2013. Disponível em: <http://terradedireitos.org.br/2013/11/29/comunidade-quilombola-paiol-de-telha/>. Acesso em: 12 ago. 2016.

DUPRAT, D. **Parecer nº AGU/MC- 1/2006**. 1. ed. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia, 2007. p. 45. v. 1.

ECOCASA. **Fossa Negra.** 2016. Disponível em: <http://www.ecocasa.com.br/fossa-negra>. Acesso em: 25 jun. 2017.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **A formação do MST no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

FERNANDES, B. M. O MST no contexto da formação camponesa no Brasil. In: STROZAKE, J. J. **A Questão Agrária e a justiça**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 30.

FIABIANI, A. O quilombo antigo e o quilombo contemporâneo: verdades e construções. Associação Nacional de História. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24., 2007. **Anais eletrônicos**... [S.l: s.n.], 2007. Disponível em: < http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Adelmir%20Fiabani.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.

FOUCAULT, M. **A Ordem do Discurso**. 2. ed. Ipiranga: Edições Loyola, 1996.

FRANCO, Rangel Donizete. **A desapropriação e a regularização dos territórios quilombolas.** 2012. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário), Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2012.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. Portaria nº 98, de 26 de novembro de 2007. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/ANEXO-04-Portaria-FCP-n%C2%B098-de-26-de-novembro-de-2007.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2017.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Prestação de contas**. São Luís, 29 jan. 2016. (Entrevista coletiva).

FUGA, B. A. S.; SOUZA, C. H. R. D. Duração razoável do processo e influências no aspecto econômico. **Boletim Jurídico**, 2013. Disponível em: <http://www.boletim juridico.com.br/m/texto.asp?id=2842>. Acesso em: 20 jul. 2017.

FURTADO, M. L. S. **Aquilombamento no Maranhão**: um Rio Grande de (im)possibilidades. Presidente Prudente: [s.n.], 2012.

_____. Aquilombamento no Maranhão: da (des)marcação do conceito à pauta por territórios étnicos. In: BARBOSA, Z. M.; CARDOSO, F. G. **Desenvolvimento Socioespacial e Regional no Maranhão**: novas e velhas questões. 1. ed. São Luís: Editora UEMA, v. 1, 2015. p. 97-109.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. 1. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GLASS, Verena. Expansão do Dendê na Amazônia Brasileira. **Territórios livres do Baixo Parnaiba**, set. 2013. Disponível em: <http://territorioslivresdobaixoparnaiba. blogspot.com.br/2013/09/>. Acesso em: 15 maio 2016.

HAESBAERT, R. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, M. **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

HARVEY, D. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

HOFFMAN, P. **Razoável duração do processo**. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Maranhão.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas. php?sigla=ma&tema=sinopse_censodemog2010>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. **Maranhão-São Vicente Ferrer:** histórico. 2016. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?codmun=211170>. Acesso em: 20 jul. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Índice de Gini.** 2017. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 23 jun. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Instrução Normativa INCRA nº 57 de 20/10/2009. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=78048>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. INCRA MARANHÃO. Processo Administrativo nº 54.230.004050/2009. São Vicente Ferrer/Maranhão, 2009. (Em tramitação).

_____. **Relatório Técnico de Identificação e Delimitação da Comunidade Remanescente de Quilombo Charco**. São Luís: INCRA, 2012. p. 438.

_____**. Processos abertos:** quilombolas. 2016a. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-processosabertos-quilombolas-v2.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2016.

_____. **Andamento dos Processos - Quadro Geral**. 2016b. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-andamentoprocessos-quilombolas_quadrogeral.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. **Quilombolas.** 2016c. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/quilombola>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. **O Incra.** 2017. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/institucional_abertura>. Acesso em: 09 jan. 2017.

INESC. **Nota Técnica nº 168**: orçamento quilombola 2008-2010 e a maquiagem na titulação. Brasília, DF: INESC, 2010. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2017/junho/orcamento-do-incra-inviabiliza-titulacao-de-terras-quilombolas>. Acesso em: 15 nov. 2017.

JOBIM, M. F. **O Direito à duração razoável do Processo**: responsabilidade civil do Estado em decorrência da imtempestividade processual. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. v. 1.

JUSTIÇA NOS TRILHOS. **Nota de apoio da JnT às comunidades quilombolas do Maranhão.** 2014. Disponível em: <http://justicanostrilhos.org/2014/09/26/nota-de-apoio-da-jnt-as-comunidades-quilombolas-do-maranhao/>. Acesso em: 20 out. 2016.

LIMA, I. G. D. V. E. Judicialização de Políticas Públicas: uma querela entre constitucionalismo e interesse público. ATHENAS. **Revista de Direito, Política e Filosofia**, Conselheiro Lafaiete, v. 1, jan./out. 2015. ISSN ISSN 2316-1833.

LOPES JÚNIOR, A. **Introdução crítica ao processo penal (fundamentos da instrumentalidade garantista).** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MADEIRA, Valmir Freire. **A Origem do Povoado de Juçaral**. 2009. Monografia (Graduação em História), Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

MARANHÃO. Comarca de São Vicente Ferrer. Processo nº 0016/2009. São Vicente Ferrer, 2009a.

_____. Comarca de São Vicente Ferrer. Processo nº 308/2009. São Vicente Ferrer, 2009b.

_____. Justiça Federal. Processo nº 14398-90.2010.4.01.3700. Ação de Reintegração de Posse. Sentença em Ação Civil Pública. 8 ª Vara da Justiça Federal do Maranhão. São Luís, p. 1-12. 2016.

MARCUS, G. E. Problemas na reepção da etnografia e desafios de uma nova pedagogia. **Interseções**: Revista de Estudos Interdisciplinares, Rio de Janeiro, 2002. ISSN 1517-6088.

MARIANI, Daniel et al. Censo de 1872: o retrato do Brasil da escravidão. **Nexo Jornal**, jun. 2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/especial/2017/07/07/Censo-de-1872-o-retrato-do-Brasil-da-escravid%C3%A3o?utm_source=socialbttns&utm_medium=article_share&utm_campaign=self>. Acesso em: 09 jul. 2017.

MARQUES, C. E.; GOMES, L. A Constituição de 1988 e A ressignificação dos quilombos: limites e potencialidades. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, p. 2-18, fev. 2013.

MARTINS, J. D. S. **O cativeiro da terra**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

MASCARO, A. L. **Crítica à legalidade e do Direito Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

MÉLO, C. S.; MACHADO, M. C. G. Educação, Estado e Sociedade no discurso jornalistico de Rui Barbosa. **UEPG Humanit**, Ponta Grossa, p. 41-51, dez. 2007.

MELO FILHO, H. C. A reforma do Poder Judiciário brasileiro: motivações, quadro atual e perspectivas. **Revista CEJ**, Brasília, p. 79-86, abr./jun. 2003.

MESSUTI, A. **O tempo como pena**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MILANO, G. B. **Direitos étnicos-territoriais das comunidades remanescentes de quilombo**: contribuições para o diálogo entre diversidade e direito(s) no Brasil. 1. ed. Curitiba: UFPR, v. 1, 2008.

MILANO, G. B. **Territórios, cultura e propriedade privada**: direitos territorias quilombolas no Brasil. 2011. 182 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal do Paraná, 2011. Disponível em: < http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/25621/para%20imprimir%5B1%5D.pdf?sequence=1 >.

Acesso em: 20 nov. 2016.

MOURA, C. **Rebeliões de Senzala**. 4. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

_____. **Quilombos**: resistência ao escravismo. 2.ed. São Paulo: Ática, 1989.

NEVES, M. **A Constituição Simbólica**. 1. ed. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

NICOLITT, A. **A duração razoável do processo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

NOZOE, Nelson. **Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia**. 2005. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A024.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2017.

O CAIXA. Banco Central do Brasil. **Histórico das alterações da moeda nacional.** 2017. Disponível em: <http://www.ocaixa.com.br/passos/passos2.htm>. Acesso em: 23 jun. 2017.

PACHECO, Cristina. O Banco Mundial e a Reforma do Judiciário na América Latina. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 2, n. 3, jul./dez., 2006.

PALMARES FUNDAÇÃO CULTURAL. **Comunidades Remanescentes de Quilombos (CRQS) com processo de certificação em andamento: aguardando visita técnica - atualizada até 15/05/2017. -Conforme § 2º, art. 3º da Portaria FCP 98/2007**. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2017. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/file/201 7/05/COMUNIDADES-REMANESCENTES-DE-QUILOMBOS-visita-15-05-2017.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2017.

PARÁ. Decreto n° 663, de 20 de fevereiro de 1992. Dispõe sobre a titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, e dá outras providências. Belém, 1992. Disponível em: <http://www.cpisp.org.br/htm/leis/pa02.htm>. Acesso em: 20 maio 2017.

PEDROSA, Luís. Flaviano Pinto Neto, morto. **Blog do Pedrosa**, nov. 2010. Disponível em: <http://blog-do-pedrosa.blogspot.com.br/2010/11/flaviano-pinto-neto-morto.html>. Acesso em: 28 abr. 2017.

PEREIRA, D. M. D. D. B. Ministério Público Federal. Ministério Público Federal. **O Estado Pluriétnico.** 2007. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs/artigos/docs_artigos/estado_plurietnico.pdf>. Acesso em: 02 set. 2016.

PINTO, G. **São Vicente Férrer**: História, Povo e Cultura. 1. ed. São Luís: [s.n.], 2001.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e jurisdição internacional**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

PORTAL EBC. **Quilombos**: morosidade na titulação de terras preocupa funcionários do Incra. 2013. Disponível em: <http://busca.ebc.com.br/nodes?utf8=%E2%9C%93&q=Beth+Begonha+morosidade+na+titula%C3%A7%C3%A3o+de+terras+preocupa+funcion%C3%A1rios+do+Incra&site_id=radios>. Acesso em: 20 maio 2017.

REIS, J. J. Quilombos e revoltas escravas no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, p. 18, dez./fev. 1995/1996.

RIBEIRO, S. S. **Direito fundamental ao reconhecimento da propriedade das terras quilombolas**: a constitucionalidade do decreto 4.887/03. Monografia (Graduação em Direito), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/91026/000912942.pdf? sequence=1>. Acesso em: 20 nov. 2016.

RIBEIRO, Zema. Governo Federal firma compromissos com quilombolas do Maranhão: audiência pública superlotou auditório do Incra, no bairro do Anil. **Tribuna Popular**, jun. 2011. Disponível em: <https://tribunalpopulardojudiciario.wordpress. com/tag/incra/>. Acesso em: 15 maio 2017.

SALES JÚNIOR, R. Democracia racial: o não-dito racista. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 229-258, nov. 2006.

SANTANA, M. D. S. **Facticidade, validade e legitimação do direito das minorias étnicas quilombolas no Brasil**. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2016.

SARMENTO, D. Ministério Público Federal. Ministério Público Federal. **Territórios Quilombolas e Constituição**: A ADI 3.239 e a Constitucionalidade do Decreto 4.887/03. 2008. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/Territorios_Quilombolas_e_Constituicao_Dr._Daniel_Sarmento.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

SCHMITT, Cristiano Heineck. Direito à razoável duração do processo no brasil: origens, inobservância e tentativas de concretização. **R. Fac. Dir. UFG**, v.34, n. 01, p. 40-63, jan./jun. 2010. ISSN 0101 – 7187.

SCHMITT, A.; TURATTI, M. C. M.; CARVALHO, M. C. P. D. A atualização do conceito de quilombo: identidade e territórios nas definições teóricas. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, ano 5, n. 10, 2002.

SHIRAISHI NETO, J. **O direito das minorias:** a passagem do "invisível" real para o 'visível" formal?. 1. ed. Manaus: UEA Edições, 2013.

_____. Notas sobre o processo de Reforma do Judiciário no Brasil. Mais resoluções, menos direitos: o consenso como medida de "eficiência" de atuação do Poder Judiciário. In: RAMOS, P. R. B. **Direito e Instituições do Sistema de Justiça**. São Luís: EDUFMA, 2015.

SILVA, D. S. D. Regulamentação de Terras de Negro no Brasil: Projetos e Leis. **Boletim Informativo NUER**, Florianópolis, v. 1, n. 1, 1997.

_____. Apontamentos para compreender a origem e propostas de regulamentação do artigo 69 do ato das disposições contitucionais transitórias de 1988. In: NUER **Regulamentação de Terras de Negros no Brasil**. 2. ed. Florianópolis: UFSC, v. 1, 1997. Cap. 1, p. 9-27.

SILVA, J. M. **O direito processual civil como instrumento de realização de direitos**. 1. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2005.

SOUZA, I. T. S. D. **Processos de mobilização quilombola:** a ACONERUQ e o MOQUIBOM no Maranhão. 2016. 133 p. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: < https://www.academia.edu/29037089/Processos_de_mobiliza%C3%A7%C3%A3o_quilombola_a_ACONERUQ_e_o_MOQUIBOM_no_Maranh%C3%A3o >. Acesso em: 20 nov. 2016.

SOUZA, B. O. D. **Aquilombar-se**: panorama histórico, identitário e político do Movimento Quilombola Brasileiro. 2008. 204 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social), Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2130/1/2008_BarbaraOliveiraSouza.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

SOUZA FILHO, C. F. M. D; ARBOS, K. Constitucionalismo x Democracia: o multiculturalismo e as comunidades tradicionais. **Revista Faculdade de Direito UFG**, Goiânia, v.34, p. 25-39, jun. 2010.

STAUT JÚNIOR, S. S. S. Cuidados metodológicos no estudo da história do direito e propriedade. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, p. 155-170, 2005.

TARTUCE, F. **Manual de direito civil**: volume único. São Paulo: Método, 2011.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia**. 1. ed. São Paulo: Ática, 1985.

VIANA, A. G. **A razoável duração do processo como mecanismo de desenvolvimento social**. 1. ed. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2007.

WOLKMER, A. C. **Ideologia Estado e Direito**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

APÊNDICE A – Quadro 2- META 2 do CNJ: objetivos específicos por ano

ANO	META 2 do CNJ: objetivos específicos por ano
2010	Julgar todos os processos de conhecimento distribuídos (em 1º grau, 2º grau e tribunais superiores) até 31 de dezembro de 2006
2011	Não estabelecida.
2012	Julgar, até 31/12/2012, pelo menos 50% dos processos distribuídos em 2007, na Justiça Federal; 50%, de 2007 a 2009, nos Juizados Especiais Federais e Turmas Recursais Federais
2013	Julgar, até 31/12/2013, pelo menos 50%, em 2008, na Justiça Federal; 50%, em 2010, nos Juizados Especiais Federais e Turmas Recursais Federais; (...).
2014	Na Justiça Federal, 100% dos processos distribuídos até 31/12/2008 e 80% dos distribuídos em 2009, no 1º grau e no 2º grau, e 100% dos processos distribuídos até 31/12/2010, e 80% dos distribuídos em 2011, nos Juizados Especiais e Turmas Recursais Federais.
2015	Na Justiça Federal, 100% dos processos distribuídos até 31/12/2010, no 1º e no 2º grau, e 100% dos processos distribuídos até 31/12/2011, e 70% dos processos distribuídos até 31/12/2012, nos Juizados Especiais e Turmas Recursais Federais.
2016	Na Justiça Federal, 100% dos processos distribuídos até 31/12/2011 e 70% dos processos distribuídos até 31/12/2012 no 1º e 2º graus, 100% dos processos distribuídos até 31/12/2012 e 90% dos processos distribuídos até 31/12/2013 nos Juizados Especiais Federais, e 100% dos processos distribuídos até 31/12/2012 e 70% dos processos distribuídos até 31/12/2013 nas Turmas Recursais.

Fonte: Elaborado pela autora (2017) com dados do Conselho Nacional de Justiça.

ANEXO A – Relação de algumas propriedades da freguesia de San Vicente Férrer

Quadro 1 - Relação de algumas propriedades da freguesia de San Vicente Férrer com os respectivos proprietários, 1827, segundo o Livro 1A daquela paróquia, gentilmente cedido pelo Padre Antônio Melo.

	PROPRIEDADES (Fazendas)	**PROPRIETÁRIOS**
1	Santo Inácio	Antônio da Silva Cutrim
2	Aningas	Antônio Onofre Ribeiro
3	Necessidades	Coronel Leandro José Ribeiro
4	Santo Antônio	Alexandre Pereira Serra
5	São João	Alferes João José Seguins do Amaral
6	Santo Amaro	Manoel Maciel Aranha
7	Boa Vista	Joaquim Antônio da Serra Freira
8	Bondade	Maria Theodora Mendes de Amorim
9	Itapicuru	José Raimundo D'Arouche
10	Santa Bárbara	Joaquim Inácio Serra
11	Queluz	Tenente Thomaz Afonso da Costa Ferreira
12	São João	Maria Theodora Pinheiro
13	Andirobal	Capitão Felipe Antônio de Sá
14	Belém	Tenente Antônio Manoel da Costa Ferreira
15	Paraíso	Capitão Baltazar José da Motta
16	Do Lago	Coronel Leandro José Ribeiro
17	Do Loreto	Coronel Joaquim Alexandre Gonçalves Ribeiro
18	Da Alegria	Ricardo Antônio Raposo do Amaral
19	Sant'anna	Carlos Benedito da Serra Freire
20	Soledade	Capitão Manoel do Rosário da Costa
21	Tabocal	Alferes Manoel José da Costa Ferreira
22	Jerusalém	Vicente Francisco Ferreira
23	Buenos Aires	Joaquim Antônio da Costa Ferreira
24	Ponta da Capoeira	Salustiana Rosa Pereira Pinto
25	Limão	Capitão Estevão Pedro de Almeida e Silva
26	Bamburral	Felipe da Costa Ferreira
27	São Raimundo	Capitão José Izac de Serra
28	Cajazinhos	João Loureiro da Silva
29	Boa Ventura	Joaquim Inácio Serra
30	Picada	Antônio Loureiro
31	São Bernardo	Eleotério José D'Assunção Sousa
32	São Lourenço	Mestre de Campo Lourenço Belfort
33	Passarinhos	João Lázaro da Silva
34	Quiá	Miguel Inácio Pinto
35	São Roque	Joaquim José da Costa Leite
36	Santa Maria	Domingos da Cunha
37	N. Sra. Conceição	João José Seguins do Amaral
38	Livramento	Florência do Rosário Nunes
39	Rio do Peixe	Manoel José Gonçalves Cardoso
40	São Marçal	Marianna Rosa do Rosário Serra
41	Prazeres	Emigdio José Pinheiro
42	Jussara	Antônio Inocêncio Diniz

Fonte: Pinto (2001).