

Entraves ao cumprimento do artigo 68 da ADCT pelo Iterma: cipoal legal, insegurança jurídica e o contexto regional¹

Barriers face by Iterma to comply with the article 68 of the ADCT: legal cipoal, legal insecurity and the regional context

  Joaquim Shiraishi Neto²

Aos advogados Osvaldo de Alencar Rocha e Henri des Roziers (*in memoriam*), exemplos de compromisso e luta.

Resumo: Com a promulgação da Constituição Estadual em 1989, o estado do Maranhão obrigou-se a reconhecer e a legalizar as terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos, por meio de seu Instituto de Colonização e Terras (Iterma), a despeito de se tratar de um direito de natureza étnica. O presente artigo objetiva refletir sobre os entraves do processo de titulação das terras realizado pelo Iterma, hoje atingido pela conjuntura econômica nacional e regional, que alimenta a necessidade de destinar as terras públicas do Estado ao mercado e ao agronegócio. Além do levantamento, da coleta e da análise de documentos, como relatórios, notas técnicas, dados estatísticos e processos

¹ Artigo escrito no âmbito do projeto de pesquisa intitulado: “Conflitos Socioambientais em Sítio Ramsar: modelos de natureza e direitos territoriais em disputas” (com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão – Edital 035/18 – redes territoriais).

² Pós-doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2020-2021). Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2004). Mestre em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela Universidade Federal do Pará (1997). Atualmente é professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCSoc-UFMA) e colaborador do Mestrado Profissional em Gestão de Áreas Protegidas do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (MPGAP-INPA). E-mail: shiraishineto@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5428-7295> ID Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1945327707689415>

judiciais, foram realizadas entrevistas com advogados de organizações sociais e conversas com procuradores.

Palavras-chave: Quilombos; Processo de titulação; Instituto de Terras; Entraves jurídicos.

Abstract: With the promulgation of the State Constitution in 1989, the state of Maranhão forced itself to recognize and legalize the lands occupied by the remaining quilombo communities, through its State Land Institute (Iterma), despite being an ethnic right. The present article aims to reflect on the obstacles of the land titling process carried out by Iterma, today, crossed by the national and regional economic conjuncture, which feeds the need to allocate the State's public lands to the market and agribusiness. In addition to the collection, collection and analysis of documents (such as: reports, technical notes, statistical data and legal proceedings), interviews were conducted with lawyers from social organizations and conversations with attorneys.

Keywords: Quilombos; Titration process; Land Institute; Legal barriers.

Data de submissão do artigo: Julho de 2020

Data de aceite do artigo: Março de 2021

Introdução

A Constituição Estadual (CE) do Maranhão, promulgada em 5 de outubro de 1989, incorporou a seu texto, a exemplo do que foi disposto no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal (CF) de 1988, o reconhecimento e a titulação definitiva das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos nos seguintes termos: “O Estado reconhecerá e legalizará, na forma da Lei, as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos” (art. 299 da CE do Maranhão).

Na região Amazônica, identificamos dispositivos análogos em outras duas constituições: do Pará e do Mato Grosso. A Constituição do Pará acolhe o seguinte texto: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos no prazo de um ano, após promulgada esta Constituição” (Título X, Das Disposições Constitucionais Gerais, art. 322). Já a do Mato Grosso dispõe: “O Estado emitirá, no prazo de um ano, independentemente de estar amparado em legislação complementar, os títulos de terra aos remanescentes de quilombos que ocupem as terras há mais de 50 anos” (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 33).

Ocorre que, transcorridos mais de 30 anos desde a promulgação das constituições federal e estaduais, os resultados práticos, que envolvem o reconhecimento de direito destinado a um grupo social específico – tido como “sujeito coletivo de direito”³ –, foram ínfimos, demonstrando o descaso dos poderes públicos em cumprir esse mandamento constitucional, embora fundamental.

Em razão do racismo estrutural existente na sociedade brasileira, que insiste em negar efetividade a esse tipo de direito fundamental, o direito (agrário), a forma (leis, decretos, instruções

³ Sobre essa noção de sujeitos coletivos de direito, recomendamos a leitura de Souza Filho (1999). Ver também os trabalhos de Shiraishi Neto (2010, 2013) desenvolvidos no âmbito das comunidades tradicionais.

normativas) e a agência estatal (institutos de terras) escolhidos pelo Estado para a sua operacionalização têm servido mais para justificar os resultados inexpressivos das titulações até aqui alcançados. Lembra Arruti (2008) que a relação entre as lutas – das comunidades negras rurais e da reforma agrária – decorreu do contexto histórico específico e apresentou-se no período como uma alternativa viável ao atendimento das demandas.

Não custa lembrar que, desde o período colonial, as políticas fundiárias estiveram alheias aos interesses da maioria da população brasileira, mantendo as terras sob o controle e o domínio absoluto de um grupo seletivo de senhores.

A Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como a primeira lei de terras do país, é o dispositivo mais citado: ao definir a compra como forma de acesso à terra (art. 1), excluiu a maioria das famílias de trabalhadores do acesso à terra no Brasil⁴. Com a promulgação da Constituição Federal de 1891, que transferiu as terras devolutas para os estados (art. 64), o conteúdo dessa lei foi praticamente todo reproduzido nas legislações estaduais de terras.

Ao condicionar a efetividade do direito – frisa-se: de natureza étnica⁵ – ao direito agrário, o estado impõe-se um conjunto de entraves jurídicos, quase sempre intransponíveis: de um lado, os dispositivos legais de terras, que disciplinam e cercam as questões agrárias no Brasil; de outro, as condições gerais dos institutos de terras, sucateados na maioria dos estados, pois concebidos em um contexto específico, vinculados à ideia de que o estado teria um papel de protagonista no desenvolvimento.

Para o ministro Edson Fachin, do Supremo Tribunal Federal (STF), os dispositivos legais que tratam da regularização fundiária no Brasil assemelham-se a um “[...] verdadeiro *cipoal legal* de

4 A respeito das inúmeras leis de terras editadas ao longo dos tempos no Maranhão, recomendamos o Inventário das leis, decretos e regulamentos de terras do Maranhão: 1850/1996 (SHIRAISHI NETO: 1998).

5 Dado o seu caráter polissêmico, aberto, com variações no tempo e no espaço, os antropólogos tiveram um papel crucial na definição de quilombo, auxiliando os intérpretes do direito na ressemantização do seu significado no campo jurídico. De fato, “quilombo” deixou de ser uma categoria jurídico-formal, definida a priori, para ser uma categoria de autoatribuição (ALMEIDA: 1996; ARRUTI: 2008; O'DWYER: 2002). No contexto dos trabalhos desenvolvidos na região Amazônia, destacamos a pesquisa de Acevedo e Castro (1993) sobre os negros dos Trombetas, que, sob a ameaça de grandes projetos de mineração e de hidrelétricas, constroem a sua identidade e territorialidade.

poucas saídas e muitas estradas tortuosas” (FACHIN: 1990; 5-6, grifo nosso). Em outras palavras, criados para “não funcionar”, os dispositivos legais que estruturam o direito agrário tornaram-se monopólio de um *corpus* especializado de juristas – os *jusagraristas* –, que fabricam o direito de maneira a resguardar os interesses econômicos fundados no direito da propriedade privada individual (LIMA: 1954; SODERO: 1990).

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), por sua vez, levou mais de 20 anos para estruturar e organizar internamente a titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos – os aspectos administrativos do processo –, hoje em dia em desmonte pelo governo, uma vez que esses grupos são vistos como inimigos, ou seja, declarados *hostis* pelo governo atual.

No tocante aos direitos das comunidades remanescentes de quilombos, desde cedo ficou clara a necessidade de atribuir conteúdo a essa categoria (ANDRADE; TRECCANNI: 1999; RIOS: 1997)⁶. Cuidava-se de afastar a ideia de quilombos (ou “mocambos” e “calhambolas”, como eram denominados), definida no Alvará de 3 de março de 1741 e na Provisão de 6 de março do mesmo ano. Tal era a preocupação de comentadores do texto constitucional de 1988, que buscavam atualizar a categoria em função dos contextos em que viviam esses grupos sociais.

Nos estados, essas questões somam-se a tantas outras, como é o caso do Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (Iterma), criado na década de 80 do século XX (Lei Estadual n.º 4.353, de 9 de novembro de 1981)⁷, com o objetivo precípuo de atuar na execução da política fundiária no estado⁸.

Por ter sido esse órgão concebido e estruturado conforme uma ideia de desenvolvimento, os trabalhos fundiários direcionaram-se ao desenvolvimento das atividades agropecuárias no estado, como é o caso dos búfalos na região da Baixada Ocidental

6 Conferir as reflexões jurídicas de Baldi (2014) e Tárrega e Rodrigues (2015) sobre o mesmo tema

7 Em 1975, foi criado o Instituto de Terras do Pará (Iterpa).

8 A propósito do contexto político vivido no período, é ilustrativo o documentário Maranhão 66 dirigido por Glauber Rocha (1966).

maranhense. Os búfalos foram aí introduzidos no final da década de 60. A sua criação extensiva nos campos naturais e os cercamentos das terras com cercas elétricas geram uma ordem de conflitos socioambientais que destroem a biosfera e todas as formas de vida na região.

Já os quilombolas, as quebradeiras de coco, os pescadores, entre tantos, foram postos à margem das políticas agrárias, pois tidos como resquícios do atraso econômico da região, não obstante a importância da economia extrativa por eles desenvolvida (ALMEIDA:1995; EMMI: 1988).

No caso do Maranhão, embora o Iterma tenha assumido atribuições formais-legais para conceder a titulação das terras aos remanescentes das comunidades de quilombos, o instituto manteve-se fiel às concepções que organizaram sua estrutura administrativa e seus procedimentos.

Assim, este artigo objetiva refletir sobre os entraves ao processo de titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos pelo Iterma, hoje atingido pela conjuntura econômica global e nacional, que alimenta a necessidade de destinar as terras públicas do Estado ao mercado e ao agronegócio.

Para cumprir o objeto da pesquisa, além do levantamento, da coleta e da análise de documentos, como relatórios, notas técnicas, dados estatísticos e processos judiciais, foram realizadas entrevistas com advogados mais experientes de algumas organizações sociais e conversas com procuradores.

1 Processos de titulação: o Iterma e o discurso da falta

Dado o reconhecimento, pelo governo do estado do Maranhão, do trabalho realizado pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH) nas comunidades negras rurais do Estado, por

intermédio do Projeto Vida de Negro (PVN)⁹, e dado o grau de organização desses grupos, muitos afiliados aos sindicatos de trabalhadores rurais, foi celebrado, em 1996, um “Termo de Compromisso de Cooperação Técnica Mútua” entre o Iterma e a SMDH, cujo objetivo era “implementar *ações de reconhecimento e regularização* das áreas remanescentes de Quilombos e Comunidades Negras Tradicionais” (cláusula primeira do Termo, grifo nosso).

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

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

O advogado Luís Antônio Câmara Pedrosa, da SMDH-PVN, informou que foram desenvolvidas atividades em 14 áreas (Quadro 1).

⁹ A publicação do Decreto n.º 536, de 20 de maio de 1992, que criou a Reserva Extrativista (Resex) do Quilombo do Frechal, representou uma grande vitória da comunidade, dos movimentos e das organizações. Na época, o SMDH-PVN já acompanhava a luta da comunidade e realizava estudos, os quais serviram de base para a criação da unidade de conservação. A propósito da luta de Frechal, como terra de preto, recomendamos Frechal: terra de preto: quilombo reconhecido como Reserva Extrativista, texto de autoria múltipla (1996). Apesar da importância do dado ambiental no processo de criação da Resex do Frechal, esse elemento não foi recuperado nos relatos. Lembro que, juntamente com um grupo de lideranças (Inácio de Jesus Ribeiro, Ivo Fonseca da Sila), entidades ligadas ao Grupo de Trabalho Babaçu (GTA Babaçu) e ao Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), fomos à Brasília pressionar o governo federal (parlamentares, técnicos e ministros) a desapropriar a área diante da iminente caducidade do Decreto.

Quadro 1 – Comunidades onde foram desenvolvidos os trabalhos e situação.

N.º de ordem	Comunidade	Titulação	Instituto	Período
1	Santo Antônio dos Pretos	Quilombola	Itermá	1999
2	Mocorongo	Quilombola	Itermá	1999
3	Eira dos Coqueiros	Quilombola	Itermá	1999
4	Piqui/Santa Maria	Quilombola	Incra	
5	Mata de São Benedito	Quilombola	Incra	
6	Mocambo			
7	Santa Rosa	Quilombola	Incra	
8	Finca Pé*	Reforma agrária	Incra	
9	Jenipapo	Quilombola	Itermá	2002
10	Cipó			
11	Olho d'Água*	Reforma agrária	Incra	
12	São Raimundo			
13	Tamatatua			
14	Jamari dos Pretos	Quilombola	Itermá	2005

Fonte: Dados sistematizados com base nos seguintes documentos: Maranhão (2002), Maranhão (2020) e Universidade Federal do Pará (2020).

* Essas comunidades resolveram encaminhar as suas reivindicações ao Incra e puderam ser atendidas no programa de reforma agrária.

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

O que importa aqui é destacar não os resultados alcançados, que também foram satisfatórios, mas, sim, a execução do processo administrativo de reconhecimento e de titulação das terras,

apesar da inexistência de estrutura, leis e procedimentos jurídicos “seguros” no Iterma.

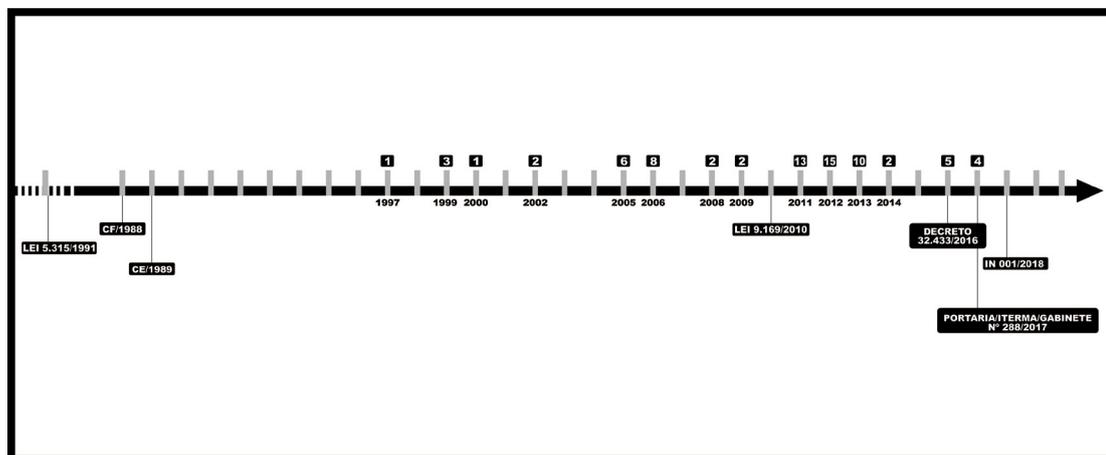
A ideia da falta, que ensejaria insegurança jurídica, tem sido o argumento mais usado para justificar a constante demora na instrução dos processos administrativos para a titulação das terras. A titulação da “Sesmaria do Jardim”, no município de Matinha, é um exemplo que serve de padrão, pois o processo ficou suspenso a aguardar a elaboração e a publicação de uma Instrução Normativa (IN). Segundo comentários de alguns técnicos, foi “descoberto” a necessidade de uma nova Instrução Normativa para garantir a devida segurança jurídica dos processos administrativos.

A demora na condução do processo acabou aguçando o conflito, expondo a comunidade a toda sorte de violência, como a criminalização de lideranças e ameaças de morte. 8 (oito) lideranças da comunidade Sesmaria do Jardim encontram-se sob a proteção do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, coordenado pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH).

A Figura 1, que relaciona a instituição dos marcos legais e a titulação das terras no estado, revela que, entre 1989 e 2010, foram tituladas 25 (vinte e cinco) áreas, sem qualquer tipo de estrutura, leis e procedimentos no Iterma. Pode-se concluir que o problema do governo não está na inexistência dos dispositivos legais, está antes na disposição para fazê-lo, já que o discurso da falta tem servido para justificar o inexpressivo número de titulações até então realizadas diante da demanda postulada pelos movimentos, que afirmam ser “mais de 1000 mil quilombos existentes no Maranhão” (OFÍCIO...: 2020).

Segundo levantamento realizado pelo próprio Iterma, existem no instituto 110 (cento e dez) processos administrativos de titulação de terras em andamento, número inexpressivo diante da demanda dos movimentos. Ressalte-se que a maioria deles se encontra em estágio inicial. São poucos os processos que avançaram para a etapa seguinte denominada Diagnóstico de Identificação e Delimitação (DID) (MARANHÃO: 2020a).

Figura 1 – Marcos legais e titulação das terras dos quilombos pelo Iterma.



Fonte: Maranhão (2020b).

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

Essa Comissão de Territórios Tradicionais, composta por dois técnicos contratados a partir de um projeto do governo, foi criada recentemente por meio da Portaria/Iterma/Gabinete n.º 144/2018 e até pouco tempo funcionava em uma minúscula sala nos fundos do prédio do Iterma na Praça Deodoro, sendo encarregada da instrução de mais de 100 (cem) processos administrativos de

¹⁰ Parece que tem sido uma tendência dos governos estaduais de esquerda no Brasil o fato de privilegiar a organização do aparato legal para a regularização fundiária das terras tradicionalmente ocupadas por povos e comunidades tradicionais, incluindo os quilombolas, em detrimento da ação concreta.

titulação, incluindo a elaboração do DID, conforme os incisos I e II do artigo 1.º da Portaria.

Os espaços destinados às atividades de instrução dos processos de titulação, espécie de “puxadinho”, e os dispositivos legais editados esparsamente – por isso, desconectados e pouco integrados à estrutura normativa do instituto – denunciam o lugar reservado aos quilombolas na política “Mais Maranhão”.

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

2 Novos argumentos para velhas práticas

Já há algum tempo na Amazônia, as demandas de terra por parte do agronegócio e do capital financeiro estão presentes na agenda político-econômica do país. O pacote de proposições legais (projetos de leis, decretos, medidas provisórias) para “melhorar” os procedimentos administrativos de transferência das terras públicas da União, tornando-os mais ágeis, céleres e seguros equilibrou-se no discurso ambiental (combater os desmatamentos da região) e no econômico-social (gerar divisas, equilibrar a balança comercial e promover políticas sociais).

Em 2016, o golpe parlamentar, jurídico e midiático contra a presidente Dilma Rousseff possibilitou romper com esses discursos a pretexto da instituição de uma agenda agrária ultraliberal fundada na crença do mercado, que se ateu a desorganizar a po-

lítica agrária consagrada na CF de 1988¹¹, a organizar mecanismos legais e formais de transferência das terras públicas e a transferir o estoque de terras disponíveis ao setor privado.

Dando continuidade a essa política, o governo que assumiu recentemente editou a Medida Provisória n.º 910/2019, denominada “MP da grilagem”, que instituiu novas regras, como a autodeclaração¹², para a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras públicas da União¹³ de modo a aprimorar – diga-se: intensificar e acelerar – os mecanismos de transferência das terras, incentivando assim mais especulação e grilagem¹⁴. Diante da pressão internacional e nacional motivada pelo expressivo aumento do desmatamento na Amazônia, referida Medida Provisória – a “MP da grilagem” – caducou, e o relatório do deputado Zé Silva (Solidariedade/MG) da Câmara foi transformado em Projeto de Lei.

No plano dos estados da Amazônia, especificamente dos estados que compõem a região do chamado MA/TO/PI/BA, observa-se a contaminação da política fundiária local pela nacional. Estamos acompanhando as discussões sobre a necessidade de reformar as leis de terras dos estados para o desenvolvimento econômico da região – na tentativa de construir uma unidade legal entre elas – em encontros promovidos pelas corregedorias dos Tribunais de Justiça, com o apoio técnico e financeiro do Banco Mundial (Bird).

No caso do estado do Piauí, o Projeto “Pilares do Crescimento e Inclusão” tem o apoio financeiro e técnico do Bird. O subcomponente 1.4 do Projeto intitulado “Fortalecimento dos Direitos de Propriedade Fundiária” objetiva “apoiar a implementação do *programa de regularização fundiária do Estado* e o estabelecimento de

11 Como sublinharam Sauer e Leite (2017), essa agenda tem como preocupação afetar as políticas fundiárias desenvolvidas nos últimos anos, no sentido de desobrigar e de desresponsabilizar o Estado da implementação da política agrária no Brasil, a despeito dos termos dispostos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964). Ver também Leite, Castro e Sauer (2018).

12 Sobre os problemas, inseguranças e violências geradas pela regularização fundiária autodeclarada, recomendamos a Nota Técnica elaborada por Sparovek et al. (2019).

13 Contrariando o texto constitucional de 1988, o governo tem-se empenhado em garantir formas de exploração econômica desses espaços protegidos, promovendo novas formas de pilhagem dos recursos (MATTEI; NADER: 2008). O Decreto n.º 10.147, de 2 de dezembro de 2019, que libera a privatização da gestão dos parques nacionais, e o Projeto de Lei n.º 191/2020, de autoria do Executivo, que regulamenta a exploração de atividades de mineração, hidrocarbonetos e recursos hídricos em terras indígenas, fazem parte dos planos do governo de se desfazer do patrimônio público nacional.

14 Diante de tantas ilegalidades existentes no texto da MP, o Ministério Público Federal emitiu uma nota técnica ao Parlamento brasileiro, sinalizando as inúmeras violações de direitos constitucionais (PEREIRA; ARAUJO JUNIOR: 2020). A respeito, sugerimos também a leitura da reportagem “Quatro especialistas em questão agrária: MP 910 objetiva a grilagem ilimitada de terras públicas e desmatamento de grandes áreas” (SAUER; TUBINO; LEITE; CARRERO: 2019).

um sistema de registro de imóvel mais confiável, transparente e eficiente” (PIAUÍ: 2018; 9-10, grifo nosso).

As medidas visando o aperfeiçoamento das leis de terras dos estados, tornando as regularizações fundiárias mais céleres, econômicas e seguras, pelo visto, têm avançado a passos largos na região do MA/TO/PI/BA e do PA. Um exemplo é o projeto de lei apresentado à Assembleia Legislativa do Piauí, que “dispõe sobre a política de regularização fundiária no estado do Piauí, revoga dispositivos da Lei n.º 6.709/1915 e dá outras providências” e as leis aprovadas no estado do Pará e do Tocantins.

No período em que a Lei n.º 8.878, de 8 de julho de 2019, tramitou em regime de urgência na Assembleia Legislativa do Pará, algumas notas técnicas foram elaboradas por advogados e procuradores que alegaram inconsistências no projeto apresentado pelo Executivo diante dos vícios constitucionais de natureza formal e material.

Além da estranha rapidez na tramitação na Assembleia do Estado, as notas enfatizam preocupações com os aspectos ambientais e fundiários da proposta, pois o Pará vai dispor de seu patrimônio fundiário, ignorando dispositivo da Constituição do Estado que destina as terras públicas à agricultura familiar (BRITO: 2019; PEREIRA *et al.*: 2019). Cumpre lembrar que tal política fundiária contribuirá para o aumento das desigualdades sociais e econômicas já existentes no estado.

A Lei n.º 3.525, de 8 de agosto de 2019, do estado do Tocantins, tida como marco legal a ser adotado pelos demais estados da região, elevou ao extremo a simplificação dos procedimentos do processo de regularização fundiária das terras públicas do estado – para além da autodeclaração contida na MP n.º 910/2019, ao dispor em seu artigo 1.º:

São reconhecidos e convalidados, com força de título de domínio, os registros imobiliários de imóveis rurais, cuja origem não seja títulos de alienação ou concessão expedidos pelo poder público,

incluindo os seus desdobramentos e remembramentos, devidamente inscritos no Cartório de Registro de Imóveis no Estado do Tocantins, até a data de publicação desta Lei (grifo nosso).

Tais proposições legais determinadas aos estados do MA/TO/PI/BA e do PA têm atingido, em especial, a recém-instituída agenda dos movimentos quilombolas, fruto de intenso processo de mobilização política, fechando os canais de interlocução com os institutos de terras dos estados (Iterma, Itertins, Interpi, Iterba e Iterpa), que se têm alinhado à execução da política fundiária proposta para essa região, a qual consiste em dispor das terras públicas consoante interesses de um poder econômico difuso e global, que avança sobre as terras e os recursos naturais disponíveis na Amazônia, como ocorre na África e na Ásia, causando expulsões e brutalidades (SASSEN: 2015).

Ao mesmo tempo, essas transformações legais redefinem o papel dos institutos de terras como meros agentes para emissão de títulos de terras, já que o seu conteúdo, instituído ao tempo de sua concepção, foi lançado à sorte do mercado, isto é, a execução da política fundiária, que se entrelaçava a um modelo de desenvolvimento, desvanece-se nos ideais do livre mercado e da propriedade privada individual.

Considerações finais

Transcorridos mais de 30 (trinta) anos desde a promulgação da Constituição Estadual do Maranhão, que incorporou o comando do artigo 68 do ADCT da CF de 1988, os governos do Maranhão, pelo visto, pouco se empenharam no cumprimento do disposto constitucional, que determina o reconhecimento e a legalização das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos no estado (art. 299), diante da expressiva demanda postulada pelos movimentos quilombolas de mais de mil quilombos.

No caso do Maranhão, o mandamento constitucional foi destinado ao Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (Iterma), criado na década de 80 para executar a política fundiária de desenvolvimento do estado, mas os desdobramentos práticos de tratar um direito de natureza étnica como agrário não foram avaliados, mesmo diante de todos os entraves (estruturais, legais e procedimentais) que têm dificultado a efetividade desse direito fundamental. Os resultados práticos revelam, pelo visto, que as titulações das terras estão vinculadas às questões que envolvem operações de poder. Tais operações estão relacionadas a quem pode viver ou não uma vida digna, conforme os modos próprios de viver.

A conjuntura econômica global e nacional, que alimenta a necessidade de destinar as terras públicas do Estado ao mercado e ao agronegócio, por outro lado, tem-se mostrado um dado concreto, que ameaça a luta dos movimentos pela legalização das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos. Daí a necessidade de se reverem as estratégias dos movimentos quilombolas, pois os problemas não se resumem a sanar a falta de dispositivos, resultam antes da difusão de uma ideia motivada pelos interesses econômicos do capital internacional, hoje financeirizado.

Referências

ACEVEDO, Rosa; CASTRO, Edna. **Negros do Trombetas**: guardiões de matas e rios. Belém: UFPA, 1993.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **As quebradeiras de coco babaçu**: identidade e mobilização: legislação específica e fontes documentais arquivísticas (1915-1995). São Luís: III Encontro Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu, 1995.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Quilombos: sematologia face a novas identidades. *In*: PROJETO VIDA DE NEGRO. **Frechal**: terra de preto: quilombo reconhecido como Reserva Extrativista. São Luís: SMDH; CCN-PVN, 1996. p. 11-19.

ANDRADE, Lúcia; TRECCANI, Girolamo. Terras de quilombo. *In*: LARANJEIRA, Raymundo (coord.). **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: Ltr, 1999. p. 593-656.

ARRUTI, José Maurício. Quilombos. *In*: PINHO, Osmundo (org.). **Raça**: perspectivas antropológicas. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 1-33. Disponível em: <http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/NEAB/ARRUTI-%20Jose.%20Quilombos.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2020.

BALDI, César Augusto. De/colonialidade, direito e quilombolas-repensando a questão. *In*: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; FERREIRA, Heline Sivini; NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente (org.). **Direito socioambiental**: uma questão para a América Latina. Curitiba: Letra da Lei, 2014. p. 33-86.

BRITO, Brenda. **Nota Técnica sobre o Projeto de Lei Estadual n.º 129/2019 que altera as regras para regularização fundiária no Pará**. Belém: Imazon, 2019. Mimeografado. 8 p.

EMMI, Marília Ferreira. **A oligarquia no Tocantins e o domínio dos castanhais**. Belém: UFPA, 1988.

FACHIN, Luiz Edson. **Posseiros e seringueiros**: aspectos jurídicos. Paris, 1990. Mimeografado. 17 p.

LEITE, Acácio Zuniga; CASTRO, Luís Felipe Perdigão de; SAUER, Sérgio. A questão agrária no momento político brasileiro: liberalização e mercantilização da terra no estado mínimo de Temer. **Okara**: Geografia em debate, João Pessoa, v. 12, n. 2, p. 247-274, maio/ago. 2018.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil**: sesmarias e terras devolutas. Porto Alegre: Sulina, 1954.

MARANHÃO. Instituto de Colonização e Terras do Maranhão. Diretoria de Recursos Fundiários. **Lista dos processos em tramitação na CTT**. São Luís: Iterma; CTT, 2020a. Mimeografado. 11 p.

MARANHÃO. Instituto de Colonização e Terras do Maranhão. Diretoria de Recursos Fundiários. Arquivo Técnico Gráfico e Literal. **Relação das comunidades quilombolas tituladas**. São Luís, 2020b. Disponível em: <http://www.iterma.ma.gov.br/quilombos-titulados/>. Acesso em: 9 fev. 2020.

MARANHÃO. Poder Judiciário. Tribunal de Justiça. Vara de Interesses Difusos e Coletivos. **Processo n.º 0018092-05.2002.10.0001.2002**. Autor: Sociedade Maranhense de Direitos Humanos. Réu: Instituto de Colonização e Terras do Maranhão.

MARANHÃO 66. Direção: Glauber Rocha. Produção: Luiz Carlos Barreto. 1966. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=t0JJPFruhAA>. Acesso em: 4 fev. 2020.

MATTEI, Ugo; NADER, Laura. **Plunder: When the Rule of Law is Illegal**. Hoboken: Blackwell Publishing, 2008.

O'DWYER, Eliane Cantarino. Introdução: os quilombos e a prática profissional dos antropólogos. *In*: O'DWYER, Eliane Cantarino. **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. p. 13-42.

OFÍCIO ao Governador do Estado Flávio Dino. São Luís: CONAQ/UNIQUIMAT/UNIQUITUBA/ATEQUILA/UNICQUITA/UCQUIMI/ACONERUC/CCN/MIQCB, 2020. Mimeografado. 2 p.

PEREIRA, Deborah Macedo Duprat de Britto; ARAUJO JUNIOR, Júlio José. **Nota Técnica n.º 01/2020/PFDC/MPF, de 3 de fevereiro de 2020**. Brasília, DF: Ministério Público Federal, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, 2020. Mimeografado. 20 p.

PEREIRA, Deborah Macedo Duprat de Britto; CARVALHO, Isadora Chaves; ARAUJO JUNIOR, Júlio José; MACHADO, Sadi Flores; PALHA e SILVA, Felipe de Moura; NEGRINI, Ricardo Augusto; CAZETTA, Ubiratan; BEVILAQUA, Raphael Luis Pereira; PEREIRA,

Nathalia Mariel Ferreira de Souza. *Nota Técnica n.º 11/2019-PFDC/MPF, de 26 de junho de 2019*. Brasília, DF: Ministério Público Federal, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, 2019. Mimeografado. 9 p.

PIAUÍ. **Manual operacional do projeto**: Projeto Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social. Teresina, jun. 2018. Disponível em: <https://www.docdroid.net/b3zSi6d/mop-swap-piaui-v6-mb.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2020.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. Quilombos: raízes, conceitos e perspectivas. **Boletim Informativo NUER**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 65-77, 1997.

SASSEN, Saskia. **Expulsiones**: brutalidad y complejidad en la economía global. Buenos Aires: Katz Editores, 2015.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga. Medida Provisória 759: des-caminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. **Retratos de Assentamentos**, Araraquara, v. 20, n. 1, p. 14-40, jan./jul. 2017.

SAUER, Sérgio; TUBINO, Nilton L. G.; LEITE, Acácio Z.; CARRERO, Gabriel C. Quatro especialistas em questão agrária: MP 910 objetiva a grilagem ilimitada de terras públicas e desmatamento de grandes áreas. **Viomundo**, dez. 2019. Disponível em: <https://www.viomundo.com.br/voce-escreve/quatro-especialistas-em-questao-agraria-mp-910-objetiva-a-grilagem-ilimitada-de-terras-publicas-e-desmatamento-de-grandes-areas.html>. Acesso em: 9 fev. 2020.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. **Inventário das leis, decretos e regulamentos de terras do Maranhão**: 1850/1996. Belém: UFPA, 1998.

SHIRAISHI NETO, Joaquim (org.). **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil**. 2. ed. Manaus: Edições UEA, 2010.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. **O direito das minorias: passagem do invisível real ao visível formal?** Manaus: Edições UEA, 2013.

SODERO, Fernando Pereira. **Esboço histórico da formação do direito agrário no Brasil.** Rio de Janeiro: Instituto Apoio Jurídico Popular: FASE, 1990.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O renascer dos povos indígenas para o direito.** Curitiba: Juruá, 1999.

SPAROVEK, Gerd; REYDON, Bastiaan; TORSIANO, Richard; PINTO, Luís Fernando Guedes; SIQUEIRA, Gabriel; GUIDOTTI, Vinicius. **Nota técnica preliminar sobre o anúncio de Medida Provisória de regularização fundiária autodeclarada.** Out. 2019. Disponível em: http://governancadetererras.com.br/2017/wp-content/uploads/2019/10/5da9d4ef02ea7_NT_MP_fundiaria_outubro2019final.pdf. Acesso em: 11 jul. 2020.

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; RODRIGUES, Bárbara Luiza Ribeiro. A função socioambiental da Terra, os sujeitos de direitos e as suas lutas. *In*: TÁRREGA, Cristina Vidotte Blanco; SCHWENDLER, Sônia Fátima. **Conflitos agrários: seus sujeitos, seus direitos.** Goiânia: Editora da PUC-GO, 2015. p. 93-113.

TERMO de Compromisso de Cooperação Técnica Mútua que entre si celebram o Instituto de Colonização e Terras do Maranhão-Iterma e a Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos-SMDDH. São Luís, 1996. Mimeografado. 2 p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Instituto de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito. **Clínica de Direitos Humanos da Amazônia.** Disponível em: <http://biriba.ufpa.br/sigequi/#/pesquisar>. Acesso em: 13 mar. 2020.