



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**O FAZER DO ESTADO E AS FORMAS DE EXERCÍCIO DE PODER:  
PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS NA PRODUÇÃO DE UM  
TERRITÓRIO TITULADO**

**Camila Midori Moreira**

**Rio de Janeiro, RJ  
Junho de 2023**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**O FAZER DO ESTADO E AS FORMAS DE EXERCÍCIO DE PODER:  
PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS NA PRODUÇÃO DE UM  
TERRITÓRIO TITULADO**

**CAMILA MIDORI MOREIRA**

*Sob a orientação do professor*

**Dr. Andrey Cordeiro Ferreira**

Tese de doutorado apresentada à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, área de concentração em Ciências Sociais para a obtenção do título de **doutora**.

Rio de Janeiro, RJ  
Junho de 2023

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M835f      Moreira , Camila Midori , 01/03/1984-  
            O fazer do estado e as formas de exercício de  
            poder: práticas administrativas na produção de um  
            território titulado / Camila Midori Moreira . - Rio  
            de Janeiro , 2023.  
            207 f.

            Orientador: Andrey Cordeiro Ferreira .  
            Tese(Doutorado). -- Universidade Federal Rural do Rio  
            de Janeiro, Pós-Graduação de Ciências Sociais em  
            Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2023.

            1. Território. 2. Quilombo . 3. Políticas Públicas .  
            4. Poder. I. Ferreira , Andrey Cordeiro , 1979-,  
            orient. II Universidade Federal Rural do Rio de  
            Janeiro. Pós-Graduação de Ciências Sociais em  
            Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade III. Título.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal  
de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de financiamento 001.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento,  
Agricultura e Sociedade (CPDA)

**CAMILA MIDORI MOREIRA**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em  
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para  
obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais.

Tese aprovada em 30/06/2023.

---

Prof. Dr. ANDREY CORDEIRO FERREIRA (CPDA/UFRRJ)  
(Orientador)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> CARMEN SILVIA ANDRIOLLI (CPDA/UFRRJ)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> CAMILA DANIEL (UFRRJ)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> MARIA CELINA PEREIRA DE CARVALHO

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> ELIANE CANTARINO O'DWYER (UFF)



*DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS Nº 13758/2023 - DeptDAS (12.28.01.00.00.84)*

*(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)*

*(Assinado digitalmente em 28/08/2023 12:41 )*

*ANDREY CORDEIRO FERREIRA  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
DeptDAS (12.28.01.00.00.84)  
Matricula: ###590#1*

*(Assinado digitalmente em 08/08/2023 10:12 )*

*CAMILA DANIEL  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
DeptCAdmS (12.28.01.00.00.16)  
Matricula: ###824#5*

*(Assinado digitalmente em 17/08/2023 08:54 )*

*CARMEN SILVIA ANDRIOLLI  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
DeptDAS (12.28.01.00.00.84)  
Matricula: ###464#2*

*(Assinado digitalmente em 09/08/2023 13:18 )*

*ELLANE CANTARINO ODWYER  
ASSINANTE EXTERNO  
CPF: ###.###.107-##*

Visualize o documento original em <https://sipac.ufrrj.br/documentos/> informando seu número: 13758, ano: 2023, tipo: **DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS**, data de emissão: 08/08/2023 e o código de verificação: d9b9550fb0



**DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS Nº 2984/2024 - DeptDAS (12.28.01.00.00.84)**

*(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)*

*(Assinado digitalmente em 21/02/2024 11:42)*

**MARIA CELINA PEREIRA DE CARVALHO**

ASSINANTE EXTERNO

CPF: ###.###.738-##

Visualize o documento original em <https://sipac.ufrrj.br/documentos/> informando seu número: 2984, ano: 2024, tipo: **DOCUMENTOS COMPROBATORIOS**, data de emissão: 21/02/2024 e o código de verificação: 80e9339d8d

## **AGRADECIMENTOS**

Para o leitor que inicia sua leitura desta tese, esses agradecimentos marcam o ponto de partida de um enredo. No entanto, para aquela que a escreveu, essa parte do texto marca o final de um demorado caminho. Sua produção foi atravessada por mudanças de estado, de casas, trabalhos, e por um evento histórico global que foi a pandemia de COVID-19. Esses eventos que marcam a passagem do tempo pela vida, mas que ficam ausentes do texto, foram compartilhados em companhia e amparo daquelas e daqueles que agora agradeço.

Ao Professor Andrey Cordeiro Ferreira, meu orientador, pelas inúmeras e precisas contribuições ao texto, e por ter guiado minha formação intelectual nesse período. Em cada disciplina ministrada por ele, bem como nas reuniões do Núcleo de Estudos do Poder (NEP) sob sua coordenação, seu denso repertório teórico e sua vasta capacidade analítica muito me ensinaram.

Aos integrantes das comunidades quilombolas do Rio de Janeiro, por me ensinarem o que é o exercício de minha função como antropóloga e servidora pública.

Às professoras e aos professores do curso de pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, pelo conhecimento transmitido no decorrer das disciplinas e por criarem e recriarem conhecimento a partir do meio rural e da diversidade dos grupos sociais que o habitam e constroem.

Às professoras Carmen Silvia Andriolli e Eliane Cantanero O'Dwyer, pela leitura atenciosa feita durante o Exame de Qualificação. Suas contribuições possibilitaram a adequação do objeto da pesquisa frente à impossibilidade de realização do trabalho de campo no contexto da pandemia em 2020.

Ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), por ter me concedido uma licença de capacitação com duração de 20 meses, para que eu pudesse me dedicar exclusivamente à pesquisa e exame da política pública executada pelo INCRA. Tal licença, que é um direito cada vez mais dificultado aos trabalhadores, foi fundamental para que eu pudesse concluir este doutorado e assim qualificar meu trabalho na instituição. Agradeço especialmente aos colegas Miguel Cardoso, Pablo Pontes, Januária Mello e Renan Prestes pela colaboração para que eu pudesse concluir a tese. E à Maria Celina pelo incentivo e aceite do convite em participar da Banca examinadora.

Aos meus queridos familiares pelo apoio amoroso nos momentos difíceis e pela paciência com a qual suportaram minhas ausências.

Às minhas amigas e amigos queridos, que contribuíram para manutenção da minha sanidade e felicidade nesses longos seis anos. Agradeço especialmente à Larissa, Ana Paula, Nani, Kelly e Kátia, que possibilitaram com nosso reencontro um assento para meu coração nessa curva de um Rio de Janeiro, tornando esta cidade não apenas um lugar de passagem, mas uma *homeland*. Aos meus vizinhos, Paulo e Rogério, que tornaram possível a construção de um pedacinho de vida rural na minha existência urbana, espécie de esperança de óculos escuros. E às amigas, Helena, Luiza, Laura, Patrícia e Flora, pelos momentos de ócio e risadas na varanda.

Tornar semelhante a elaboração desta tese a um percurso é possível somente porque igual a um caminho, ela possui início e fim. Diferente do caminho, no entanto, o percurso da tese não é formado pela distância num espaço, mas principalmente pela passagem do tempo. Assim, por fim, agradeço àquela que esteve ao meu lado com muita paciência e amor durante o transcurso do tempo, feito no dia a dia de pequenas ações cotidianas perdidas e extraordinárias. Meu agradecimento especial é à Malu, pois sua companhia tornou tudo possível. É para você que dedico esse meu tempo que resultou neste trabalho.

## RESUMO

MOREIRA, Camila Midori. *O fazer do Estado e formas de exercício de poder: práticas administrativas na produção de um território titulado*. 2023. 198f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), Rio de Janeiro, 2023.

Nesta tese analisamos as práticas de Estado e formas de exercício de poder expressas no procedimento administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras de comunidades remanescentes de quilombos criado pelo Decreto Presidencial n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003, e executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Argumentamos que tal procedimento, que tem por finalidade a titulação das terras quilombolas, se desenvolve por um complexo mecanismo burocrático composto de atos administrativos e decisões de autoridades que operam para a constituição da legalidade e legitimidade na criação de um território quilombola titulado pelo Estado. Para analisarmos as dinâmicas de poder expressas nesta relação entre Estado e quilombo, primeiro apreendemos, por meio da análise da bibliografia especializada, as interpretações intelectuais e legais envolvidas no contexto da criação e aplicação do direito à titulação das terras quilombolas. Na sequência, dedicamo-nos à análise das normas do INCRA que prescrevem o passo a passo da titulação do território quilombola e que delimitam formalmente o poder da ação executiva do Estado. Os efeitos dessas normas foram analisados por meio da sistematização de dados do INCRA sobre os resultados da titulação de quilombos. Por fim, as práticas de Estado são analisadas por meio da etnografia de documentos do processo administrativo de titulação do território do Quilombo Preto Forro, localizado em Cabo Frio (RJ). Se os documentos são as formas pelas quais se processam as ações e significados produzidos pelo Estado, temos que um processo administrativo, formado por uma compilação ordenada de documentos cuja finalidade é a titulação de uma terra quilombola, pode ser objeto de etnografia sobre a forma de produção burocrática de um território quilombola titulado. A etnografia documental da titulação do território de Preto Forro mostrou que para o prosseguimento do processo administrativo foram necessários três tipos de mecanismos que amparam a construção de uma narrativa política jurídica de realização do direito. O primeiro, responsável constituição da legitimidade, está baseado no saber/poder antropológico que é expresso nos relatórios técnicos. O segundo se faz nas reiteradas idas e vindas das interpretações legais para instrução processual que garantem a legalidade do procedimento. O terceiro mecanismo se encontra nas decisões de autoridades que estabilizam sujeitos e concedem direitos. A análise etnográfica do processo administrativo de titulação do Território de Preto Forro identificou, assim, como operam os artifícios de construção de legitimidade, legalidade e coerência sobre a ordem do discurso construído com a finalidade de dar continuidade ao processo, para que assim ele constitua seu objeto: o território titulado.

**Palavras-chave:** Quilombos. Políticas públicas. Território.

## ABSTRACT

MOREIRA, Camila Midori. *The making of the State and forms of power: administrative practices in the making a title quilombo territory*. 2023. 195f. Thesis (PhD in Social Sciences) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), Rio de Janeiro, 2023.

In this thesis, we analyze the practices of the State and forms of exercise of power expressed in the administrative procedure of identification, recognition, delimitation, demarcation and titling of the lands of remaining quilombo communities created by Presidential Decree n.º 4.887, of November 20, 2003, and executed by the National Institute of Colonization and Agrarian Reform (INCRA). We argue that such a procedure, whose purpose is the titling of quilombola lands, is developed by a complex bureaucratic mechanism composed of administrative acts and decisions of authorities that operate for the constitution of legality and legitimacy in the creation of a quilombola territory titled by the State. In order to analyze the dynamics of power expressed in this relationship between the State and the Quilombo, we first apprehend, through the analysis of the specialized bibliography, the intellectual and legal interpretations involved in the context of the creation and application of the right to titling Quilombo lands. Next, we analyze the INCRA's norms that prescribe the step-by-step titling of the quilombola territory and that formally delimit the State's power of action. The effects of these norms were analyzed through the systematization of INCRA data on the results of quilombo titling. Finally, the practices of the State are analyzed through the ethnography of documents from the administrative process of titling the territory of Quilombo Preto Forro, located in Cabo Frio-RJ. If documents are the means by which actions and meanings produced by the State, we have that an administrative process, formed by an ordered compilation of documents whose purpose is the titling of a quilombola land, can be the object of ethnography on the form of bureaucratic production of a titled quilombola territory. The ethnography of the procedural of titling the territory of Preto Forro showed that, for the continuation of the administrative process, three forms of mechanisms were necessary for the construction of a legal narrative that would support the realization of the right. The first, responsible for the constitution of legitimacy, is based on the anthropological knowledge/power that is expressed in the technical reports. The second was made in the repeated comings and goings of legal interpretations for procedural instruction that guaranteed the legality of the procedure. The third form is in the decisions of authorities that stabilize subjects and grant rights. The ethnographic analysis identified, therefore, how the artifices of construction of coherence, legality and legitimacy operate on the order of the discourse constructed with the purpose of giving continuity to the process so that it constitutes its object: the titled territory.

**Keywords:** Maroons communities, Public Policies. Territory.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Fluxograma do processo administrativo de titulação das terras quilombolas.....	16
<b>Figura 2</b> – Distribuição de trabalhos no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes.....	47
<b>Figura 3</b> – Distribuição de trabalhos por décadas .....	48
<b>Figura 4</b> – Distribuição das publicações por grandes áreas.....	48
<b>Figura 5</b> – Distribuição das publicações por áreas específicas.....	49
<b>Figura 6</b> – Fluxograma das etapas do processo administrativo instituído pela última IN.....	94
<b>Figura 7</b> – Localidades étnicas IBGE .....	102
<b>Figura 8</b> – Gráfico da titulação por Governos Presidenciais .....	107
<b>Figura 9</b> – Gráfico dos Decretos de Desapropriação por governos.....	110
<b>Figura 10</b> – Orçamento para a titulação de territórios quilombolas (2010 a 2022).....	116
<b>Figura 11</b> – Processos abertos por ano .....	118
<b>Figura 12</b> – Processos abertos por região .....	119
<b>Figura 13</b> – Processos abertos por Superintendências.....	120
<b>Figura 14</b> – Status dos processos abertos (2003 – 2020).....	121
<b>Figura 15</b> – Comparação do status dos processos abertos na SR do RJ com o Nacional (2003-2020).....	121
<b>Figura 16</b> – Tempo médio para a publicação do RTID .....	122
<b>Figura 17</b> – Territórios titulados (2003 - 2020).....	122
<b>Figura 18</b> – Territórios titulados (2003 - 2020).....	123
<b>Figura 19</b> – Processo administrativo de Preto Forro .....	129
<b>Figura 20</b> – Planta do “imóvel Preto Forro” .....	132
<b>Figura 21</b> – Certidão de Autorreconhecimento da comunidade quilombola.....	134
<b>Figura 22</b> – Mapa da área .....	142
<b>Figura 23</b> – Mapa de assentamentos e territórios quilombolas .....	142
<b>Figura 24</b> – Cadastramento das famílias remanescentes do Quilombo .....	143
<b>Figura 25</b> – Resposta às buscas em cartórios de registro de imóveis.....	145
<b>Figura 26</b> – Foto de uma das entradas do Quilombo Preto Forro .....	147
<b>Figura 27</b> – Campo de Futebol do Quilombo Preto Forro .....	147
<b>Figura 28</b> – Esquemas de parentesco que baseiam o território .....	148
<b>Figura 29</b> – Território do Preto Forro.....	152
<b>Figura 30</b> – Decreto de Desapropriação .....	177

<b>Figura 31</b> – Registro de propriedade .....	181
<b>Figura 32</b> – Linha do tempo do processo administrativo de Preto Forro .....	185

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Etapas do procedimento administrativo de titulação de TQs .....	80
<b>Quadro 2</b> – Dados da produção dos relatórios antropológicos .....	88
<b>Quadro 3</b> – Principais alterações apresentadas na IN 49/2008 .....	91

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Distribuição de trabalhos no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes .....	47
<b>Tabela 2</b> – Busca “quilombola” Portal de Periódicos da Capes .....	54
<b>Tabela 2</b> – Dados agregados da titulação e certificação por governo (federal e estadual) ....	104
<b>Tabela 3</b> – Base IBGE localidades quilombolas .....	104
<b>Tabela 4</b> – Áreas tituladas pelos governos federal e estadual .....	106
<b>Tabela 5</b> – Dados do INCRA e FCP (Poder Federal) .....	107
<b>Tabela 6</b> – Títulos expedidos por órgãos .....	111
<b>Tabela 7</b> – Dados da regularização fundiária por região .....	111

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
Questões metodológicas e práticas de pesquisa .....	17
Antropologia do Estado: considerações teóricas sobre documentos .....	22
<b>CAPÍTULO I - DA RESSEMANTIZAÇÃO DO QUILOMBO À GÊNESE LEGAL DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS .....</b>	<b>34</b>
1.1 Abordagens sobre os quilombos nas Ciências Sociais (1976-2016) .....	36
1.1.1 Levantamento bibliográfico em bases de dados da CAPES .....	46
1.2 Emergência étnica e território .....	55
1.3 Direitos culturais e territoriais .....	62
1.4 Os remanescentes das comunidades dos quilombos do Artigo 68 dos ADCT .....	67
<b>CAPÍTULO II - A ORDEM DA RAZÃO BUROCRÁTICA .....</b>	<b>77</b>
2.1 Práticas de gestão: a função antropológica .....	79
2.2 Dados das políticas públicas para Quilombos .....	97
2.3 Disputas Legais e resultados processuais .....	112
<b>CAPÍTULO III - TRAJETÓRIA PROCESSUAL DE PRETO FORRO .....</b>	<b>125</b>
3.1 Abertura e autorreconhecimento .....	128
3.2 Identificação e delimitação do território .....	137
3.3 Contestações e fixação de interpretações .....	152
3.4 Quem é o dono da terra? .....	167
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>186</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>192</b>

## INTRODUÇÃO

Nesta tese analisamos as práticas de Estado e formas de exercício de poder expressas no procedimento administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras de comunidades remanescentes de quilombos – procedimento criado pelo Decreto Presidencial n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003, e executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Para tanto, o objetivo da pesquisa se concentrou nos atos de Estado, mais especificamente em normas e documentos que regulamentam e compõem os processos administrativos de regularização fundiária de territórios quilombolas do INCRA no Rio de Janeiro. Baseada em propostas teóricas que concebem os documentos como artefatos das práticas de conhecimento e poder da modernidade, cujo tratamento metodológico enquanto objeto etnográfico permite abordar os contextos sociais e epistemológicos em que são produzidos (RILES, 2006), consideramos os processos administrativos de regularização fundiária de território quilombola enquanto objeto analítico privilegiado para o exame das dinâmicas de poder estabelecidas na relação entre Estado e quilombo na produção social de um território quilombola titulado.

Uma parte da pesquisa realizada para a produção da tese se deu por meio do estudo de caso do processo administrativo que levou à titulação do quilombo Preto Forro<sup>1</sup>, localizado no município de Cabo Frio. Na análise da trajetória dos documentos que compõem o processo administrativo desde sua abertura, em 2004, até sua conclusão, em 2012, com a titulação das terras quilombolas, acompanhamos os itinerários da prática estatal multifacetada entre diferentes agentes e suas interpretações acerca da titulação das terras quilombolas. Na análise etnográfica do processo administrativo de Preto Forro, procuramos nos deter sobre os tipos de documentos que o constituem, por quais autoridades eles foram produzidos, como se constroem e diferenciam seus tipos textuais, como são arranjados em relação a outros documentos, guardando relações e produzindo efeitos entre si. Se considerarmos a etnografia um gênero de análise e produção de saber baseado na descrição de ações e significados para a compreensão de contextos sociais e simbólicos; e se, epistemologicamente, os documentos são as formas pelas quais se processam as ações e significados produzidos pelo Estado, temos que um processo administrativo, formado por uma compilação ordenada de documentos cuja finalidade

---

<sup>1</sup> O processo administrativo do Quilombo Preto Forro na Superintendência Regional do INCRA no Rio de Janeiro é o n.º 54180.00127/2004-28.

é a titulação de uma terra quilombola, pode ser objeto de etnografia sobre a forma de produção burocrática de um território quilombola titulado.

O direito à titulação das terras das comunidades remanescentes dos quilombos foi criado na Constituição Federal de 1988 pelo artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que reconheceu a propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes e atribuiu ao Estado a obrigação de sua titulação, por meio do preceito: “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”.

A despeito da criação do direito e de posicionamentos de que o artigo 68 do ADCT fosse autoaplicável<sup>2</sup>, sua execução não foi imediata. O retardo na criação de procedimentos administrativos para titulação quilombola não pode ser atribuído apenas à falta de vontade política, como também se relacionava a disputas simbólicas e políticas em torno das competências administrativas e dos instrumentos legais que definiriam os remanescentes das comunidades de quilombos, suas terras e como se daria seu reconhecimento. Tais disputas envolviam campos ideológicos distintos, notadamente representados por diferentes instituições, atores da sociedade civil e do campo político. Nesse contexto de disputas simbólicas e políticas, somente a partir de 1995, foram emitidos os primeiros títulos de terra pela Fundação Cultural Palmares (FCP) e pelo INCRA, no âmbito federal, e por governos estaduais que criaram legislações próprias para a titulação quilombola<sup>3</sup>.

Segundo dados da Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas do INCRA (DFQ/INCRA, 2021), órgão responsável atualmente pela titulação quilombola no âmbito Federal, no período de 1995 a 2003, foram expedidos 41 títulos de propriedade aos remanescentes das comunidades de quilombo, sendo 31 deles por órgãos estaduais e 10 por federais. Tais titulações foram consequência da pressão política exercida por movimentos sociais e organizações da sociedade civil aos governos, impulsionadas por conflitos fundiários que culminaram com a expulsão da terra de comunidades negras rurais. Retomaremos essa história no capítulo I.

Em 20 de novembro de 2003, foi publicado o Decreto Presidencial n.º 4.887 pelo então recém-eleito Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva. Tal Decreto teve a finalidade de regulamentar “o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação

---

<sup>2</sup> Para compreender a discussão jurídica ver Trecanni (2006).

<sup>3</sup> Leis estaduais criadas no Pará (1992), Maranhão (1997), São Paulo (1997), Espírito Santo (1998), Rio Grande do Sul (2002) e Mato Grosso do Sul (2003).

e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

Amplamente discutido com setores da sociedade civil e movimentos sociais, dentre as transformações trazidas pelo Decreto 4.887/2003 estavam a definição legal dos remanescentes das comunidades dos quilombos como grupos étnicos dotados de relações territoriais específicas, e a adoção do princípio da autoatribuição<sup>4</sup> como critério para identificação identitária. O Decreto 4.887/2003 também definiu a terra ocupada como aquela necessária para reprodução física, social, econômica e cultural do grupo quilombola e permitiu a “desapropriação”<sup>5</sup> de imóveis privados para fins da titulação quilombola. Outro importante instrumento legal instituído pela lei (Art. 17º) foi a definição do título de propriedade como “coletivo” e “pró-indiviso”, com obrigatória inserção de cláusula de “inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade”. Esses dispositivos legais que instituíram a identificação dos quilombos pela autoatribuição e que conferiram o tratamento fundiário da terra como bem comum por meio da titulação coletiva, amenizaram críticas temerárias de que se ao INCRA fosse atribuída a competência pela titulação quilombola, haveria um tratamento indiferenciado dos remanescentes enquanto “trabalhadores rurais” e, por conseguinte, de que a titulação das terras quilombolas seria feita em moldes semelhantes aos dos assentamentos rurais, por meio da titulação individual de suas terras<sup>6</sup> (SILVA, 1997).

O Decreto 4.887/2003 foi e ainda é considerado um avanço legal para a efetivação do direito criado pelo artigo 68 do ADCT. Tal avanço, porém, não se deu sem disputas, tanto que logo após sua publicação, em 2004, foi apresentada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 3.239 do Decreto ao Supremo Tribunal Federal (STF) pelo então Partido da Frente Liberal (PFL)<sup>7</sup>. Em 2012, o primeiro voto do relator no STF sobre a ADI foi proferido em favor de sua inconstitucionalidade. No entanto, o voto pela inconstitucionalidade não foi seguido pela maioria dos ministros, sendo o julgamento concluído em 2018, 14 anos depois, em favor da integralidade constitucional do Decreto 4.887/2003. Passados 20 anos desde sua publicação,

---

<sup>4</sup> O princípio da autoatribuição foi incorporado da legislação internacional estabelecida em 1989 pela Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, a qual o Brasil foi signatário. A Convenção fora aprovada no Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo n.º 143, de 2002, e promulgada pelo Decreto Presidencial n.º 5.051, de 2004.

<sup>5</sup> Como veremos à frente, a desapropriação de propriedade privadas não foi um instrumento utilizado antes de 2003.

<sup>6</sup> Ver Silva (1997) e Trecanni (2006).

<sup>7</sup> Atualmente Democratas.

apesar das oposições e rupturas políticas ocorridas nesse período, o Decreto 4.887/2003 ainda continua vigente.

O Decreto 4.887/2003 transferiu a atribuição da titulação das terras quilombolas no âmbito Federal da Fundação Cultural Palmares (FCP) para o INCRA. À FCP restou a competência pelo reconhecimento da autoatribuição da identidade de cada comunidade como quilombola. A identificação cultural foi separada administrativamente da identificação da terra. Dentro do INCRA, o procedimento administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras de comunidades remanescentes de quilombos foi regulamentado a partir da publicação de Instrução Normativa (IN) interna ao órgão. A IN rege as ações a serem executadas no processo administrativo de regularização fundiária de território quilombola que termina com a sua titulação. Desde 2003, foram publicadas cinco Instruções Normativas, a predecessora substituindo a anterior: em 2004, foi publicada a *IN n.º 16*; em 2005, a *IN n.º 20*; em 2008, a *IN n.º 49*; em 2009, a *IN n.º 56* e a *IN n.º 57*, sendo esta última ainda vigente.

Ao longo desses 20 anos, conforme muitos estudos e publicações apontaram, o tratamento administrativo dado pelo INCRA na execução do Decreto 4.887/2003 sofreu alterações em decorrência das mudanças dos instrumentos normativos guiados pelas mudanças das gestões governamentais e pelos embates legislativos e judiciais<sup>8</sup> contra a política pública para territórios quilombolas. As trocas de Instruções Normativas foram consequência desses embates, sendo o conteúdo de cada IN uma expressão das controvérsias desse campo.

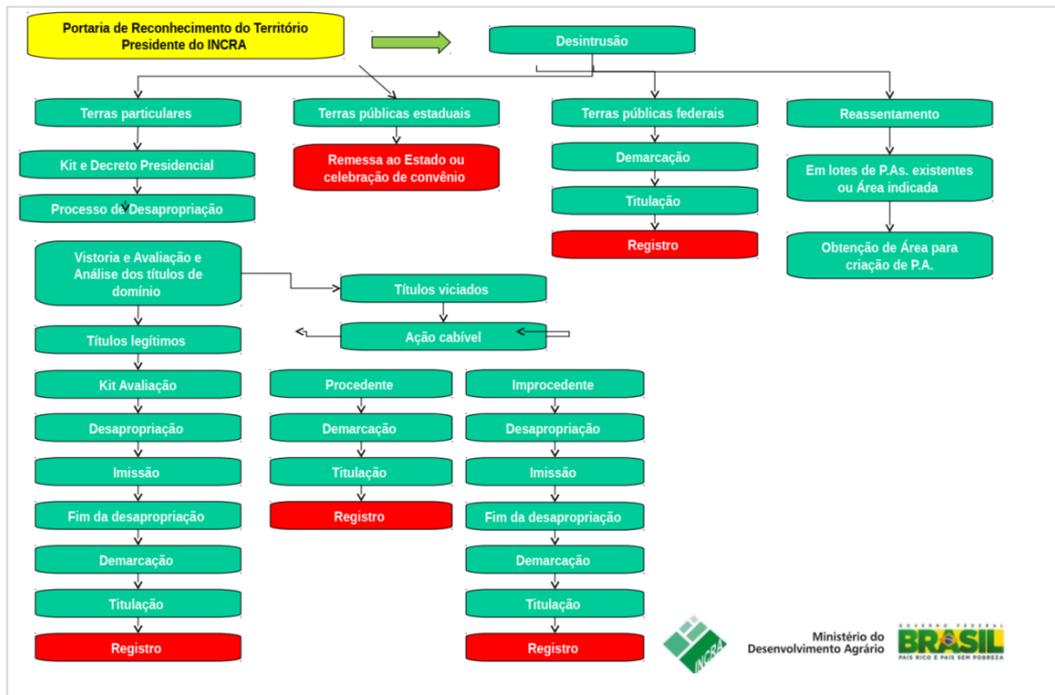
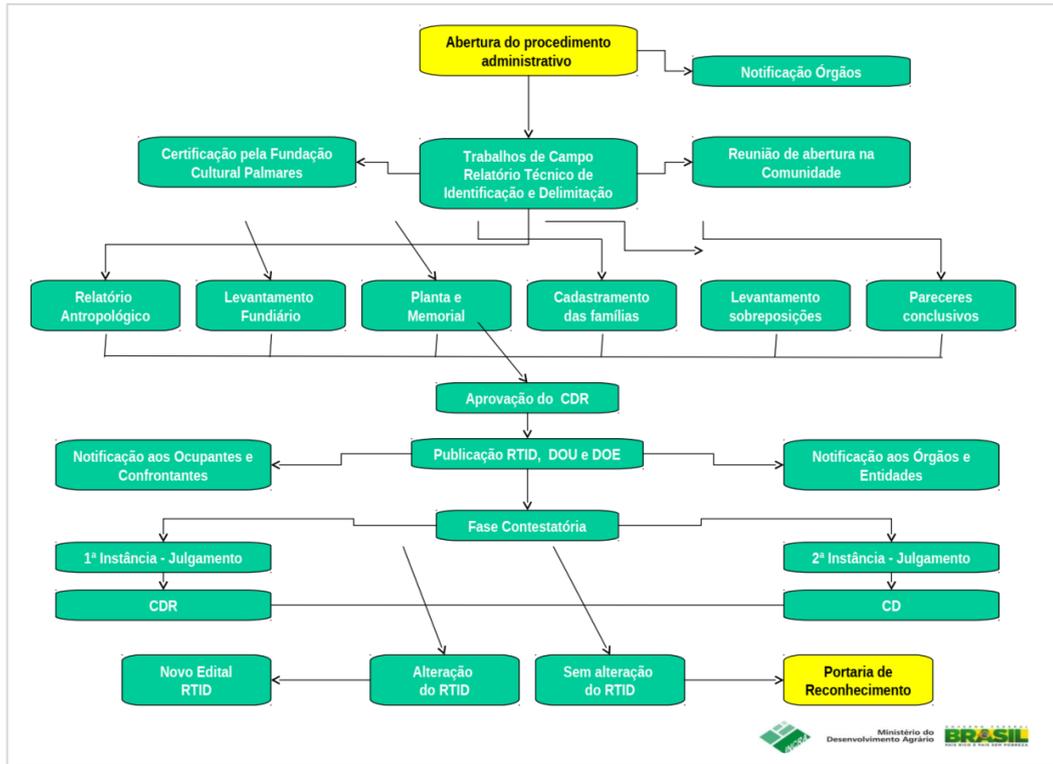
Atualmente, mesmo entre pesquisadores e atores que trabalham com comunidades quilombolas, com exceção daqueles que atuam diretamente com a política pública de titulação, há confusão sobre as etapas administrativas e direitos vinculados a elas. Confunde-se reconhecimento e identificação com titulação da terra, por exemplo, acreditando que uma terra quilombola delimitada ou reconhecida está titulada. Essas confusões não se devem ao senso comum e desconhecimento sobre a política pública, mas à exaustão burocrática das ações administrativas do processo de titulação, o que reflete uma disputa política fundamental acerca de quando uma terra é quilombola para o Estado: quando está identificada, delimitada, reconhecida ou titulada? A imagem a seguir apresenta um fluxograma das etapas do processo administrativo regulamentado pela última Instrução Normativa do INCRA ainda vigente, a n.º 57/2009. Podemos considerá-la um mapa de navegação do trajeto sinuoso entre a abertura do

---

<sup>8</sup> Alterando o conteúdo das Instruções Normativas.

procedimento administrativo até sua conclusão (ou o cumprimento) da política pública com a titulação das terras quilombolas.

**Figura 1 – Fluxograma do processo administrativo de titulação das terras quilombolas**



Fonte: INCRA (2009).

## Questões metodológicas e práticas de pesquisa

Desde 2013 sou servidora pública federal do INCRA, onde trabalho como antropóloga, com atuação direta no procedimento administrativo de titulação de terras das comunidades remanescentes de quilombo. Meus interesses preliminares de investigação para a tese de doutorado, que perduraram até o Exame de Qualificação realizado em outubro de 2020, concentraram-se na gestão social dos territórios quilombolas titulados. Meu objetivo era investigar as práticas sociais de gestão das terras tituladas pelas comunidades quilombolas em um contexto de pós-titulação, ou seja, quando o grupo quilombola já estivesse em posse de sua terra que fora titulada pelo Estado. Tal escolha de objeto buscava construir um distanciamento maior entre as práticas de pesquisa da minha atuação profissional.

Até 2017 trabalhei no INCRA em Minas Gerais, quando me transferi para a Superintendência Regional do INCRA no Rio de Janeiro com a finalidade de cursar o doutorado em concomitância à rotina laboral. O INCRA possui atualmente 29 Superintendências Regionais (SR) situadas em todas as 27 Unidades Federativas do país, mais a sede central do órgão localizada em Brasília<sup>9</sup>. Exceto pelas Superintendências do Acre, Roraima e Marabá (PA), todas as outras contavam com Serviços de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas (F4), setor responsável pela titulação de terras quilombolas em cada Superintendência.

No INCRA de Minas Gerais, não tive contato com comunidades quilombolas que tivessem tido seu território titulado pelo Estado. Apenas a comunidade Porto Coris havia sido titulada no estado pela Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG) em 2013<sup>10</sup>, ainda assim, devido à inundação de suas terras tradicionais pela construção de usina hidrelétrica no rio Jequitinhonha. Apesar da quase inexistência de quilombos titulados em Minas Gerais, a demanda pela titulação de terras de quilombos no estado é a terceira maior do país, com um total de 247 processos administrativos abertos<sup>11</sup> (INCRA, 2022).

No Rio de Janeiro, atualmente, três comunidades quilombolas tiveram seus territórios titulados pela aplicação do artigo 68 do ADCT/1988: Campinho da Independência, Preto Forro e Marambaia (INCRA, 2022). Além das três, as comunidades de São José da Serra e Santana

---

<sup>9</sup> No Pará há três Superintendências Regionais do INCRA, nos municípios de Marabá, Belém e Santarém.

<sup>10</sup> Dados da DFQ e do Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva, disponíveis em: [https://www.cedefes.org.br/projetos\\_realizados-31/](https://www.cedefes.org.br/projetos_realizados-31/). Acesso em: 10 abr. 2022.

<sup>11</sup> A Superintendência Regional com mais processos de titulação abertos é o presente é a do Maranhão, com 398 processos, seguida pela da Bahia, com 332 (DFQ/INCRA, 2022).

se encontram em estágio avançado do processo de titulação, em posse da maior parte das terras que compõem o território<sup>12</sup>. Embora a demanda no Rio de Janeiro seja muito menor quando comparada à de Minas Gerais, tanto o corpo administrativo composto de servidores quanto a infraestrutura operacional são semelhantes, considerando que ambas as Superintendências sofrem com a falta estrutural de funcionários, viaturas e orçamento.

Ao longo da tese, iremos aprofundar a análise sobre os fatores específicos ao processo de titulação de Preto Forro e aos de ordem geral que interferem em seu andamento. Certamente, condições do contexto estadual, da gestão de cada Superintendência Regional interferem no andamento específico de cada processo administrativo. Somente a elevada demanda em Minas Gerais não explica a falta de terras quilombolas tituladas no estado.

No INCRA do Rio de Janeiro, em contrapartida ao contexto vivido em Minas Gerais, presenciei variadas situações em que essas comunidades tituladas e “com terra” passaram a requisitar do INCRA demandas de uma etapa pós-titulação, que em geral podem ser sintetizadas numa demanda pela gestão do território titulado<sup>13</sup>. Essas situações me estimularam a querer investigar, por meio de trabalho de campo em duas comunidades quilombolas, Preto Forro e São José da Serra, como elas geriam socialmente a terra adquirida pela política pública. Se na esfera federal, toda competência da titulação se concentra no INCRA, após o título, as políticas públicas para as comunidades quilombolas se encontravam dispersas entre variadas competências de órgãos ou simplesmente inexistiam<sup>14</sup>.

A impossibilidade de realizar o trabalho de campo em Preto Forro e São José da Serra no contexto da pandemia de COVID-19, em 2020<sup>15</sup>, impôs a necessidade de mudança do objeto da pesquisa. Aconselhada por meu orientador e pelas sugestões da Banca Examinadora do Exame de Qualificação, a pesquisa sobre as formas de gestão social da terra em comunidades quilombolas tituladas cedeu lugar à investigação das ações de Estado desempenhadas no procedimento administrativo para a titulação das terras quilombolas, mais precisamente, sob uma perspectiva teórica, o estudo passaria a se dedicar à análise das formas burocráticas de produção de um território quilombola titulado.

---

<sup>12</sup> Trataremos das diferenciações entre terra e território no capítulo I. Antes do título de propriedade, quando o processo de desapropriação transcorre na justiça a partir do pagamento da indenização, o INCRA pode ser emitido em posse do imóvel desapropriado pelo juiz e, neste caso, o órgão repassa essa posse para a comunidade quilombola por meio de um contrato.

<sup>13</sup> Como o acesso à créditos para atividades agrícolas e para construção de infraestrutura e moradias.

<sup>14</sup> Depois do título, a competência da assistência jurídica é da FCP e a aplicação de políticas públicas seria coordenada pela SEPPIR. Tais políticas sofreram grandes transformações a partir de 2017.

<sup>15</sup> O trabalho de campo nas comunidades quilombolas estava planejado para ser realizado ao longo do ano de 2020, com início em março.

Meu exercício profissional nos expedientes administrativos da regularização fundiária de territórios quilombolas se faz, na maior parte do tempo, pela manipulação de processos administrativos, aos quais, obviamente, tenho fácil acesso<sup>16</sup>. Meu cargo como antropóloga está diretamente relacionado com a necessidade administrativa de produção do relatório antropológico, peça processual que faz parte dos estudos técnicos que compõem o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), cuja função é identificar e delimitar as terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades quilombolas. A esta elaboração é imprescindível a escuta e interação com as comunidades quilombolas. Quando elaboro um relatório antropológico, a apreensão das formas de organização social e das práticas culturais da comunidade quilombola na conformação histórica e política de sua terra está sempre em diálogo com os termos do Estado. As situações etnográficas escolhidas para constar nesse documento técnico são específicas para responder questões previamente formuladas e exigidas pelos procedimentos administrativos com vistas à titulação do território quilombola – diferentemente do que ocorre em uma pesquisa acadêmica. A mediação e a tradução entre comunidade quilombola e Estado fazem parte, assim, do meu exercício “profissional de antropóloga do INCRA”.

Apesar de todo o cuidado metodológico, analítico e reflexivo crítico com que antropólogos desempenham tal fazer da antropologia na produção administrativa dos relatórios antropológicos e outros documentos, eles são objeto de frequentes críticas e ataques pelos opositores da titulação quilombola, que acusam o fazer antropológico de falta de imparcialidade e neutralidade necessárias às ações estatais. Aprofundaremos esse assunto no capítulo II. Menos do que questionamentos técnico-científicos, essas contestações aos documentos produzidos pelo INCRA na titulação quilombola esboçam posicionamentos políticos à medida que comparam nossa produção administrativa às ações de militantes em prol das comunidades quilombolas. Ao mesmo tempo, tais críticas reproduzem manifestações do senso comum, que desconhecem que a integridade dos dados na antropologia depende da construção de uma relação ética por meio do convívio prolongado com a comunidade quilombola.

O estudo dos documentos pelos quais as ações administrativas da titulação quilombola se processam se configurou como uma estratégia analítica para contornar os problemas conjunturais da pesquisa colocados pela pandemia de Covid-19. Por um lado, a impossibilidade do trabalho de campo foi contornada pela mudança do objeto de pesquisa, e a familiaridade

---

<sup>16</sup> Os processos administrativos são públicos e podem ser solicitados para consulta por qualquer cidadão para fins de consulta ou pesquisa pela Lei de Acesso à Informação (LAI).

com os processos administrativos se colocou como um instrumento metodológico fundamental, pois parte deste estudo está intimamente relacionada à minha condição de estar “dentro” da instituição. Por outro lado, a pesquisa das ações e decisões administrativas de meus pares e das quais faço parte coloca a questão metodológica de como ler e dialogar com aquilo que não me é estranho, mas pelo contrário, comum e ordinário. Como pesquisar um fazer do qual participo? Ou como formulou Strathern acerca dos limites de uma *autoantropologia* na questão: “como se conhece quando se está em casa?” (STRATHERN, 2014, p. 133).

Efetivamente, o empreendido na presente pesquisa não tratou do contato com outra “cultura” exótica e tampouco procurei estabelecer um estranhamento com “a cultura” do procedimento administrativo, como fazem algumas abordagens antropológicas sobre documentos e arquivos feitas por pesquisadores que não são parte do corpo administrativo ou judicial que pesquisam. Tampouco para o desenvolvimento desta pesquisa, não foram realizadas observações sobre os expedientes do trabalho no INCRA, nem entrevistados colegas de trabalho ou outros atores deste campo da regularização fundiária, enquanto estratégia metodológica de afastamento das minhas práticas para construção da análise. Enquanto antropóloga do INCRA, minha função é mediar e produzir um saber técnico que busca traduzir as vozes, as práticas, a história e os anseios dos quilombolas na titulação de suas terras. Essa posição é aqui utilizada criticamente como uma espécie de capital cognitivo sobre o interior do processo administrativo, sendo investido para auxiliar na produção de uma antropologia e sociologia do Estado. Como escolha metodológica para descrever os itinerários cotidianos das práticas estatais com certo distanciamento de minha prática profissional, tomei como principal fonte material da análise, os documentos do processo administrativo do Quilombo de Preto Forro, que foi concluído com a titulação do território em 2012, portanto, sem minha participação.

Ao examinar a produção acadêmica sobre a temática quilombola (ver capítulo I), observamos que são poucas ainda as investigações focadas nos atos de Estado expressos em documentos da burocracia estatal. As ações do Estado são tratadas de maneira genérica, como correlatas à gestão governamental, repasse orçamentário e a criação ou alterações das normas. Quando as práticas administrativas são pesquisadas em casos específicos por meio de etnografias, estas se concentram sobre os expedientes cotidianos de repartições públicas e estão focadas nos agentes administrativos em contextos situacionais com as comunidades quilombolas; ou pelo revés, são analisadas a partir de etnografias em comunidades quilombolas em contato com o Estado.

Uma única tese (SANTOS, 2019) do Banco de Teses da CAPES<sup>17</sup> tratou dos documentos de processos administrativos de titulação quilombola enquanto objeto de pesquisa etnográfica, realizando a análise de sua composição, das formas textuais e estéticas dos documentos, bem como da produção de seus efeitos. A pesquisa de Santos (2019), porém, apesar de muito importante para o presente trabalho, dedicou-se a um tipo específico de documento processual: os relatórios antropológicos, que ficam concentrados numa etapa muito inicial do processo de titulação, que é da identificação e delimitação do território quilombola. Em geral, conforme abordaremos no capítulo I, a maioria dos trabalhos sobre comunidades remanescentes de quilombo se dedica às situações socioculturais e políticas de emergência étnica e reconhecimento territorial que, em geral, estão relacionadas ao início dos processos administrativos de titulação. Esses processos, no entanto, possuem um extenuante percurso burocrático e temporal pela frente, não sendo as análises dessas situações, portanto, amplamente elucidativas para a compreensão da demora ou da não efetividade no cumprimento do direito.

O central aqui não é a criação do distanciamento como semelhante à objetividade, e sim a compreensão epistemológica dos processos administrativos como artefatos do Estado que condensam relações de poder do encontro entre Estado-quilombo. Desse modo, os documentos dos processos administrativos, enquanto registros, inscrevem a cultura quilombola, sua história e formas de organização social e política em relação com o Estado de maneira manifestamente *sui generis*. Esse encontro é também o lugar em que a antropologia se pensa, especificamente nas atribuições do antropólogo na produção dos documentos que reconhecerão, por meio do Estado, as terras das comunidades remanescentes de quilombos.

Dessa maneira, por meio da etnografia da trajetória de documentos que compõem o processo administrativo do quilombo Preto Forro, entre sua abertura até sua conclusão com a titulação do território quilombola, observamos os tipos de documentos que constituem o processo administrativo, quais ações eles vinculam, por quais autoridades foram produzidos, como se constroem e diferenciam seus tipos textuais e como são arranjados, guardando relações entre si e produzindo efeitos. A etnografia de documentos é uma proposta metodológica para analisar as práticas estatais do encontro cultural entre Estado e quilombo no processo de titulação quilombola. Para tanto, precisamos apresentar algumas discussões teóricas sobre as pesquisadas com documentos sob uma perspectiva etnográfica e sobre uma antropologia do Estado.

---

<sup>17</sup> Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Disponível em: <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/>. Acesso e levantamento em: 20 out. 2020

## Antropologia do Estado: considerações teóricas sobre documentos

É necessário compreender o sentido profundo dessa série de invenções infinitesimais e ainda assim decisivas, a escrivania, a assinatura, o carimbo, o decreto de nomeação, o certificado, o atestado, o registro e a transcrição do registro, a circular etc., que leva à instauração de uma lógica propriamente burocrática, de um poder impessoal, intercambiável e, nesse sentido, perfeitamente ‘racional’ e, no entanto, investida das propriedades mais misteriosas da eficácia mágica (Bourdieu, *De la Maison du Roi à la raison d'État*, p. 66 *apud* LATOUR, 2019: nota 38, 51).

Uma antropologia do Estado composta de etnografias sobre as práticas, ideologias, saberes e formas de governo consideradas como do Estado remete a publicações recentes da década de 1990<sup>18</sup> da disciplina. No plano teórico, esses estudos recorrem a diferentes abordagens teóricas, como as elaboradas por Foucault (2010), Abrams (1977), Bourdieu (2011: 2014), Veena Das e Deborah Poole (2004) e Bruno Latour (2019), por exemplo, que em comum, questionam criticamente uma concepção metafísica do Estado, conforme proposta por filósofos políticos e do direito<sup>19</sup>, e por clássicos da sociologia<sup>20</sup>, na qual o Estado é concebido como uma entidade coesa com existência empírica ou ideológica definida e a parte da sociedade. A centralidade da crítica provém da dificuldade teórica e empírica em distinguir e definir as fronteiras entre Estado e sociedade.

Em suas elaborações sobre o Estado, Bourdieu<sup>21</sup> (2011:2014) afirma que a dificuldade específica em pensá-lo enquanto objeto analítico está ligada ao fato de que os estudos consagrados ao Estado, principalmente os de juristas dos séculos XVI e XVII, foram menos explicativos sociologicamente do que programáticos politicamente em criá-lo. Segundo Bourdieu, tais estudos tinham o objetivo de “impor uma visão particular do Estado de acordo com os interesses e os valores associados à posição ocupada por aqueles que produzem o universo burocrático em vias de construção” (BOURDIEU, 2011, p. 96).

Semelhante crítica pode ser encontrada em Abrams (1977), que questiona o tratamento ontológico do Estado enquanto uma entidade, agente ou uma função dotada de realidade que está por trás da prática política. Para Abrams o Estado é tanto uma instituição quanto uma ideologia, e por isso o denomina como “sistema-Estado”. A face “Estado-instituição”, explica ele, possui origens, estruturas e variações que podem ser examinadas de maneira empírica

---

<sup>18</sup> Para uma introdução ver Sharma e Gupta (2006).

<sup>19</sup> Principalmente pelos contratualistas Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau e John Locke.

<sup>20</sup> Marx e Weber.

<sup>21</sup> Especialmente em “Sobre o Estado” (BOURDIEU, 2014).

bastante direta. Porém há, também, uma “ideia de Estado”, que é projetada, transmitida e acreditada de várias maneiras em diferentes sociedades em diferentes épocas. Tal face simbólica também é suscetível de estudo segundo o autor. O Estado para Abrams é formado por “um nexos palpável de prática e estrutura institucional centrada no governo e mais ou menos extensa, unificada e dominante em qualquer sociedade” (AMBRAMS, 1977, p. 82). O Estado é uma estruturação da prática política, e com isso, Abrams quer dizer que o Estado se torna, se faz por meio da prática, e não o contrário.

Foucault no curso do *Collège de France* ministrado em 1975 e 1976, e publicado no Brasil com o título “Em defesa da sociedade” (FOUCAULT, 2010), não se refere diretamente ao Estado, justamente em coerência a sua proposta epistemológica que tem por pressuposto a inexistência do Estado enquanto essência (e coisa), o abordando a partir das relações de poder. Foucault critica tanto a visão contratualista sobre o poder, presente na teoria jurídica clássica, que o considera como um direito do qual se seria possuidor e do qual se poderia alienar, quanto uma interpretação funcionalista, presente na teoria marxista, para a qual as relações de poder possuem o papel de garantir a manutenção das relações de produção (reprodução) sob domínio da burguesia. A proposta foucaultiana é o estudo do poder em suas extremidades e descentramentos, a partir de seus prolongamentos que se materializam sob as formas de técnicas, instrumentos e intervenções. A metodologia de estudo do poder proposta por Foucault procura apreender os mecanismos de poder a partir dos efeitos por eles produzidos. Essa discussão será retomada e articulada com o objeto da tese no capítulo II.

Bourdieu também rejeitou uma concepção essencialista sobre o Estado<sup>22</sup>, ao analisá-lo sob a perspectiva de seu processo de formação. Para ele, aquilo que geralmente definimos como Estado – a administração, forma de governo e instituições burocráticas – foram produzidas, ou melhor, se fizeram “fazendo o Estado”, concebido em seu significado mais amplo, que é o de um território definido com um conjunto de cidadãos unidos por relações de reconhecimento, geralmente traduzidos pela ideia de nação, como descrito na passagem:

De modo mais rigoroso, a construção do Estado como campo relativamente autônomo exercendo um poder de centralização da força física e da força simbólica, e constituído assim em objeto de lutas, está inseparavelmente acompanhada pela construção do espaço social unificado que é de sua alçada. (BOURDIEU, 2014, p. 176)

---

<sup>22</sup> O Estado enquanto uma formação política e social processual foi descrito em 1939, por Norbert Elias no volume nº. 2 do *Processo Civilizatório* (ELIAS, 2020). A principal investigação feita Bourdieu sobre o Estado foi proferida nos cursos do *Collège de France* entre os anos de 1989 e 1992, reunidos em edição brasileira sob o título “Sobre o Estado” (BOURDIEU, 2014).

Na concepção de Bourdieu, um fator constituinte do Estado e característico de seu poder *sui generis* é sua capacidade de produção simbólica, ou poder simbólico. Por este, o Estado cria, institui e impõe categorias de linguagem, pensamentos e sentimentos que organizam todo o ordinário da vida social. O Estado, analisa Bourdieu, institui definições de tempo, espaço e inclusive de Estado.

Estudos que atualmente se denominam enquanto uma antropologia do Estado<sup>23</sup> compartilham dessas acepções não essencialistas sobre o Estado, tendo seu tratamento ontológico como algo que se encontra em constante processo de constituição. Eles também consideram seu poder simbólico de produção e imposição de categorias amplamente compartilhadas e estruturantes da nossa vida social. Em um artigo pioneiro sobre as abordagens e fundamentos de uma antropologia do Estado, Trouillot (2001) se pergunta se o Estado é algo concreto, algo que está ali, ou se é um conceito necessário para entendermos algo que está ali. Ou ainda, se o Estado é uma ideologia que ajuda a mascarar as formas de poder e dominação, conforme conceberam teorias marxistas baseadas na concepção do Estado como instrumento de poder político para manutenção da exploração econômica capitalista pela burguesia. Segundo Trouillot (2001), apesar da abordagem antropológica sobre o Estado em sociedades complexas ser tardia, não implica dizer que formulações analíticas sobre o Estado na antropologia sejam efeitos apenas da ampliação do objeto tradicional de análise da disciplina para as sociedades complexas contemporâneas. Em estudos clássicos como os de Lewis Morgan e Henry James Maine, definições sobre o Estado serviram para classificação em um espectro analítico civilizatório, os tipos de sociedades primitivas. Mesmo quando superado esse paradigma evolucionista, o Estado foi utilizado como parâmetro classificatório das organizações sociais em sociedades com ou sem Estado.

Pelo menos desde a publicação em 1940 de *African Political Systems* (FORTES e EVANS-PRITCHARD, 1987), coletânea com estudos comparativos sobre sistemas políticos na África, a antropologia questiona a existência empírica do Estado enquanto entidade (física e localizada) acima da sociedade, como escreveu Radcliffe-Brown no famoso prefácio do livro:

O Estado nesse sentido, não existe no mundo dos fenômenos é uma ficção dos filósofos. O que existe é uma organização, isto é, um grupo de seres humanos ligados por um sistema complexo de relações. Dentro desta organização diferentes indivíduos desempenham diferentes papéis, e alguns detêm um poder especial de autoridade [...] O poder de Estado é coisa que não existe; há apenas, na realidade poderes de indivíduos [...] A organização política de uma sociedade é o aspecto da organização total que se

---

<sup>23</sup> Ver “Apresentação Dossiê Fazendo Estado: o estudo antropológico das ações governamentais como parte dos processos de formação estatal”, de Souza-Lima (2012).

ocupa do controle e da disciplina do uso da força física. (RADCLIFFE-BROWN, 1987 [1940], p. 24).

A antropologia como disciplina se dedica à apreensão e à análise de formas de organização sociais, de práticas e significados perpetrados por pessoas e grupos em situações cotidianas. Considerando que o Estado não pode ser um dado empírico, onde e como a antropologia poderia encontrá-lo? Quais podem ser os termos qualitativos desse encontro? O que podemos ou queremos dizer quando escrevemos uma “etnografia do Estado? – pergunta Trouillot (2001).

Entre as possíveis e variadas respostas, encontramos algumas delas em Sharma e Gupta (2006), que organizaram uma coletânea com textos teóricos de referência sobre o Estado e estudos antropológicos em contextos contemporâneos de globalização. Os autores afirmam na introdução que o contexto atual da globalização impôs novas formas de se pensar o Estado – em síntese, as que apresentamos acima – que exigem das análises antropológicas o enfrentamento do Estado em termos culturais e de transnacionalismo. O primeiro movimento analítico se proporia em ver como os estados são culturalmente retratados, imaginados e discursivamente construídos por pessoas localizadas em diferentes posições sociais. Isso implica ir além do nível institucional para se concentrar sobre as práticas e formas de representações cotidianas pelas quais o estado passa a existir e ser substancializado na vida das pessoas.

Segundo Sharma e Gupta (2006), tal abordagem abre uma diversidade de possibilidades metodológicas que requerem a realização de etnografias da micropolítica das práticas institucionais e de burocracias em variadas situações. Entretanto, argumentam os autores que apenas a análise cultural do Estado não é suficiente se não a colocarmos num quadro transnacional, imposto pela reorganização do capital em escala global e pelo regime da globalização, que alteraram o significado e a função do Estado-Nação; conforme explicam-na passagem:

O atual regime de governamentalidade neoliberal, que está disseminando métodos de governo em diferentes contextos e a proliferação de corpos estatais que operam transnacionalmente está reconfigurando as noções convencionais e territoriais do estado, do poder do estado e do governo.

A tarefa para a antropologia contemporânea, portanto, é examinar exatamente como tais transformações aparecem e se implicam em locais específicos, e como elas complicam e aprimoram nossa compreensão do funcionamento do governo, do poder e do Estado-nação. De fato, se estamos em meio a uma ordem pós-nacional, como alguns afirmam, podemos também imaginar que este momento de governamentalidade transnacional mantém a possibilidade de uma ordem pós-estatista? (SHARMA; GUPTA, 2006, p. 28, tradução nossa)

No Brasil, temos importantes análises antropológicas que compartilham desses pressupostos teóricos e metodológicos de uma antropologia do Estado, das instituições (TEIXEIRA; LOBO; ABREU, 2019) ou das políticas públicas (SOUZA LIMA; CASTRO, 2015). Souza Lima (2012), na “Apresentação Dossiê Fazendo Estado: o estudo antropológico das ações governamentais como parte dos processos de formação estatal”, compartilha do pressuposto teórico de uma ontologia do Estado enquanto um processo sempre em formação. As interpretações e análises sobre as ações governamentais, as rotinas burocráticas e os grandes rituais governamentais não são, assim, derivados de uma estrutura institucional pretérita e juridicamente predefinida como Estado. Antes, é por meio das ações e práticas institucionais, bem como de outras menos estereotipadas, como condutas, modos de agir e sentir de uma interação administrativa cotidiana, que o Estado é constituído. Com esse sentido de fluxo, processo e performance, Souza Lima define o tratamento teórico dado nesses estudos da antropologia brasileira sobre o *fazer Estado*:

Esse *fazer Estado* que dá título a este dossiê é, portanto, entendido aqui como constante, resultando em formas que não são definitivas, em processos de objetificação e de subjetivação que operam construindo e desconstruindo realidades no plano da vida diária, adquirindo a dimensão de automatismos, oriundos ou não de imposições emanadas de um corpo administrativo apoiado em leis e normas. (SOUZA LIMA, 2012, p. 561)

A partir dessas propostas teóricas sobre o Estado é que analisamos a titulação de terras quilombola enquanto práticas de Estado que paulatinamente instituem um novo objeto administrativo denominado como “território quilombola titulado”. Como método para observar essas práticas e descrevê-las, realizamos uma etnografia dos documentos do processo administrativo de titulação da comunidade remanescente de quilombo Preto Forro.

Temos na antropologia uma quantidade crescente de pesquisas que se concentram sobre documentos e que podemos separar em dois conjuntos interligados de trabalhos, atualmente denominados de “*etnografia de* (ou “em” e “entre”) *arquivos e documentos*”<sup>24</sup> e de “*etnografia das instituições, práticas de poder, instancias estatais e do direito*”<sup>25</sup>. Em comum, ambos os conjuntos reúnem produções com início em meados da década de 1990, realizadas em espaços sociais de sociedades complexas, majoritariamente formados por elites, sendo as relações

---

<sup>24</sup> Como exemplos temos os trabalhos de Gomes da Cunha (2004), Ferreira e Lowenkron (2020), Hull (2012), e Vianna (2014).

<sup>25</sup> Ver os trabalhos organizados em Castilho, Souza-Lima e Ferreira (2012) e o trabalho de Bruno Latour (2019)

sociais analisadas mediadas pela produção de documentos. A mediação das relações sociais por documentos é um dado fundamental nas reflexões analíticas desses trabalhos.

As pesquisas antropológicas sobre documentos também refletem sobre o próprio fazer etnográfico, ao considerarem que os documentos, em geral, foram objetos obliterados dos interesses disciplinares da antropologia. Tanto em razão da formação de seu campo de atuação, constituído pela diferenciação de seu objeto de análise aos da história e sociologia, quanto pelo método clássico de investigação antropológica concebido por instrumentos epistemológicos produzidos por meio do distanciamento espacial e social. A viagem para a realização do trabalho de campo e o “estar lá” da observação participante são apreendidos nesses estudos enquanto mecanismos de produção da autoridade etnográfica e, conseqüentemente, do exotismo cultural (RILES, 2006; CLIFFORD; MARCUS, 2016).

Sobre uma etnografia de (ou entre) documentos, um escrutínio das pesquisas nos mostra que o substrato genérico “documentos” reúne uma variedade de materiais. Assim como as diferentes condições e abordagens das pesquisas nos permitem diferenciar esses estudos entre aqueles que analisam somente os documentos (GOMES DA CUNHA, 2004; VIANNA, 2014; HULL, 2012) com relação a outros em que os documentos figuram como elementos centrais do contexto etnográfico analisado, mas que não são necessariamente o objeto da análise, como as pesquisas em instituições e de práticas estatais-burocráticas (LATOUR, 2019; GUPTA, 2012).

Apesar das diferenças entre as pesquisas sobre documentos e instituições, de uma maneira geral, podemos considerá-las como tributárias de trabalhos das décadas de 1980 e 1990 que utilizaram documentos como fontes de informação para a interpretação histórica de povos e populações indígenas (CARNEIRO DA CUNHA, 2004; FARAGE, 1991). A antropologia histórica – em parte pela necessidade de reflexão sobre as fontes das informações serem documentos produzidos por instituições atuantes no controle, dominação e gestão das populações indígenas – expandiu suas análises sobre contato colonial, em que pese sobre a formação de ideologias e de práticas de dominação e sujeição promovidas pelos Estados coloniais e nacionais no tratamento e gestão de populações subalternas (SOUZA LIMA, 1995; PACHECO DE OLIVEIRA, 2016).

Nas abordagens atuais sobre os documentos, temos uma distinção com relação às pesquisas em antropologia histórica – não tanto pela descontinuidade temporal entre o contexto de produção dos objetos analisados com relação ao tempo presente da análise, mas pela abordagem analítica não estar centrada somente na informação que esses materiais contém. O

conteúdo é analisado em relação à forma adquirida desses documentos, o que expande as reflexões sobre as qualidades estéticas e semânticas do texto, bem como sobre as condições materiais e os contextos políticos e epistemológicos de sua produção, circulação e arquivamento – tendo em vista, sempre, os efeitos produzidos por esses documentos.

Vemos, assim, em estudos sobre documentos, abordagens teóricas preocupadas com as formas narrativas, semióticas e estéticas do texto, semelhantes às análises da cultura enquanto texto, feitas pela antropologia pós-moderna (CLIFFORD; MARCUS, 2016). Também notamos, nessas abordagens, aportes teóricos e metodológicos que nos remetem a outra vertente de pesquisas antropológicas, também da década de 1990, sobre cultura material, sobretudo na proposta que toma os objetos como peças centrais para análises de práticas sociais. A observação da circulação de objetos é enfatizada metodologicamente como forma de análise dos contextos sociais de produção e consumo de mercadorias (APPADURAI, 2008) e de redes sociotécnicas que por eles são mediadas e mobilizadas (LATOURE, 2019). Apesar das vertentes “textual” e “material” terem genealogias distintas, ambas deslocaram pressupostos teóricos e modos de pesquisa clássicos da antropologia e têm suas propostas incorporadas nas análises sobre os documentos.

No contexto brasileiro, Letícia Ferreira e Laura Lowenkron (2020) organizaram uma coletânea com artigos que refletem sobre aportes teóricos e metodológicos presentes em “pesquisas antropológicas entre papéis, carimbos e burocracias” (P.20). As autoras, que realizaram trabalhos de campo em departamentos de polícia, constatam como a produção de papéis e inscrições de autoridade são ações cotidianas dos agentes e das elites da administração estatal. Nessa coletânea, elas apresentam uma revisão bibliográfica das abordagens teóricas e metodológicas sobre os documentos, com destaque para a diversidade dos aportes contemporâneos sobre a matéria que marcam – em especial, a valorização da relação entre forma, texto e informações que carregam:

Nos últimos anos, diversos antropólogos têm destacado a necessidade de ir além da dimensão informacional e instrumental dos documentos, analisando-os enquanto produtores de conhecimento, relações, efeitos e afetos (Stoler, 2002 e 2009; Cunha, 2004; Navaro-Yashin, 2007; Gupta, 2012; Ferreira, 2013) ou, ainda, como *artefatos* cujas propriedades materiais, estéticas e formais bem como a vida social (ou processos sociotécnicos) não podem mais ser facilmente ignorados (Latour e Woolgar, 1997; Riles, 2006; Reed, 2006; Hull, 2012b) (FERREIRA; LOWENKRON, 2020, p. 20).

Letícia Ferreira e Laura Lowenkron (2020), quanto às proposições metodológicas, afirmam que o incômodo acerca da realização de uma etnografia de documentos provém de

pressupostos e ficções disciplinares ultrapassados, criados e compartilhados sobre o método antropológico que pressupõe que o distanciamento (de si) e aproximação (do outro) necessários para pesquisa antropológica. Esses pressupostos que são produzidos pela mediação da viagem de campo e da observação participante, não prescindem, necessariamente, desses meios (mecanismos) para serem produzidos, sendo possível sua presença numa etnografia dos documentos.

Inspirada por essas proposições teóricas e metodológicas acerca dos documentos é que analisamos as ações de gestar e gerir territórios quilombolas pelo Estado. Tomando de empréstimo especialmente o tratamento conceitual dado por Riles (2006) dentro de uma tradição foucaultiana para a qual os documentos não são somente materiais próprios do funcionamento e organização burocrática, mas *artefatos* constituintes do próprio campo burocrático no sentido em que constituem suas regras, saberes, ideologias, subjetividades e resultados, entre os documentos do processo administrativo de regularização fundiária do território do Quilombo Preto Forro, analisamos como formas de exercício de poder – que ao mesmo tempo constituem ‘o próprio fazer o Estado’- se processam na produção de um território titulado.

Na análise das ações de Estado, apesar de serem importantes as normas que criam e regulamentam o procedimento administrativo da titulação quilombola, não nos ocupamos apenas do arcabouço legal e de normas da política pública conforme epistemologias e metodologias da ciência política e do direito, que preconizam as análises dos ‘desenhos’, formas de ‘gestão’ e ‘eficácia’ das políticas públicas orientadas para a ‘avaliação de seu desempenho’. Tampouco analisamos os procedimentos administrativos por meio da observação das práticas de agentes estatais em contextos institucionais e de contato com comunidades quilombolas. Tendo a ação administrativa do INCRA como foco analítico da tese, temos que considerar que na estrutura burocrática de Estado ela se processa por meio da produção de um conjunto regulamentado de documentos que são organizados e reunidos em processos administrativos de regularização fundiária de territórios quilombolas.

Se por um lado, o direito e as normas que orientam todo e qualquer procedimento administrativo da titulação das terras são genéricos a qualquer comunidade quilombola, uma parte fundamental da ação do Estado para a efetivação do artigo 68 do ADCT<sup>26</sup>, ou seja, sua execução, se transcorre somente sobre o caso específico, por meio de um processo

---

<sup>26</sup> Ações como as de dotação orçamentária e as de coordenação da política pública em âmbito nacional não se processam sobre os casos específicos, mas são referenciadas pelas ações locais para distribuição dos recursos, por exemplo.

administrativo único correspondente a cada território quilombola que será titulado. Segundo uma definição genérica utilizada por operadores do direito, aprendida no manual “Curso de Direito Administrativo” de Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), um processo administrativo é “uma sucessão itinerária de *atos administrativos* que desencadeiam *decisões de autoridades* hierarquicamente competentes do Estado, com o objetivo de alcançar um resultado final conclusivo” (BANDEIRA DE MELLO, 2019, p. 499). De maneira mais simples e figurada, Bandeira de Mello explica que a distância entre uma lei (ou direito) abstrata até sua execução concreta em um caso específico é percorrida por um processo administrativo, regulado por leis e normas, tido como *meio* ou *forma* para implementar um direito (grifos nossos).

Até 2018<sup>27</sup>, um processo administrativo no INCRA possuía uma materialidade composta de papéis, em geral de tamanho A4, conectados sequencialmente por um grampo metálico e reunidos no interior de uma pasta de papelão branca. Cada pasta branca reúne uma variedade de documentos e constitui um volume do processo, que pode possuir vários volumes. Veremos que as ações administrativas para titulação das terras quilombolas se transcorrem por etapas. Quanto mais avançada é a etapa da titulação de um território quilombola, maior será a quantidade de documentos e de volumes do seu processo administrativo. Cada processo gerado possui uma numeração única<sup>28</sup>, que passará a ser inscrita e referida em todos os documentos (memorandos, relatórios, ofícios, mapas, informações etc.) que tratam da titulação de determinada comunidade quilombola. Esse número do processo fica atrelado à comunidade quilombola, sendo ele citado na maioria das vezes em que o Estado a ela se referir.

Atualmente, na Superintendência Regional do INCRA no Rio de Janeiro, existem 39 processos administrativos de titulação de terras quilombolas (INCRA, 2022). Como caso exemplar para o exame aprofundado sobre os impasses e contradições das ações de Estado em torno do procedimento da titulação quilombola, uma parte fundamental da análise aqui empreendida se concentrou sobre a trajetória dos documentos que compõem o processo administrativo de titulação das terras da comunidade remanescente de quilombo Preto Forro,

---

<sup>27</sup> Em 2018, foi implementada a transição eletrônica dos processos administrativos para uma plataforma virtual denominada Sistema Eletrônico de Informação (SEI). Pela plataforma, os processos passaram a ser criados virtualmente. Os processos circulam pelo sistema entre os setores institucionais e são compostos por documentos virtuais escritos no próprio sistema ou nele inseridos por meio de digitalização. O SEI significou um fim à materialidade dos processos administrativos, mas não só isso: alterou toda forma de produção, manipulação e trânsito de documentos, com consequências que neste trabalho não conseguiremos analisar.

<sup>28</sup> O número do processo da comunidade remanescente de quilombo Preto Forro é o n.º 54180. 00127/2004-28. Até a titulação do território em 2012, o processo se transcorreu todo por meio físico. Em 2018, ele foi digitalizado para ser inserido sistema digital.

localizada na zona rural do município de Cabo Frio, Rio de Janeiro. É com foco na trajetória dos documentos do processo administrativo de Preto Forro, desde sua abertura, em 2004, até sua titulação, em 2012, que analisamos a execução da política pública.

A comunidade negra rural Preto Forro foi reconhecida pelo Estado como remanescente de quilombo em 2003, e teve suas terras com cerca de 90 hectares tituladas num transcurso de oito anos. Preto Forro foi a segunda comunidade remanescente de quilombo do estado do Rio de Janeiro a ter suas terras tituladas pelo Estado. A primeira foi Campinho da Independência, localizada em Paraty, titulada em 2004 por um convênio entre a Fundação Cultural Palmares e a Secretaria do Estado do Rio de Janeiro. O território do Quilombo Preto Forro foi, no entanto, o primeiro território titulado do Rio de Janeiro, cujo processo de titulação perpassou por toda a engenharia administrativa criada após o Decreto 4.887/2003, sob a atuação do INCRA, principal motivo que o justifica como objeto analítico da pesquisa.

O “processo de Preto Forro”, maneira pela qual passaremos a nos referir ao processo administrativo de titulação dessa comunidade, quando comparado ao de outras comunidades remanescentes de quilombos do Rio de Janeiro – alguns iniciados antes ao de Preto Forro e que ainda perduram sem a conclusão da titulação passados 20 anos – pode ser considerado uma exceção em termos de tempo de execução. Para entendermos o porquê, também foi necessário fazer intercursos comparativos com processos administrativos de outras comunidades quilombolas.

Como veremos ao longo da presente tese, apesar do procedimento administrativo ser definido de maneira geral a qualquer titulação de comunidade remanescente de quilombo, o decurso temporal dos processos no caso concreto é heterogêneo, variável por condicionantes do contexto local específico de cada comunidade quilombola – como sua história, organização social, política e da estrutura fundiária do entorno – e de seu encontro com as instituições e os atores diretamente envolvidos nas ações administrativas do Estado. O decurso temporal dos processos também varia conforme fatores de conjuntura mais ampla que afetam todos eles, como dotações orçamentárias, disponibilidade de agentes de Estado que trabalham com a política pública, mudanças normativas e de governos. Essas condições de diferentes escalas são fundamentalmente influenciadas pelos antagonismos à política de titulação das terras quilombolas. Elas variaram também, conforme procuramos aqui defender, de acordo com o bojo de mudanças conjunturais internacionais, principalmente da economia política que afetou diretamente o mercado de terras no Brasil. Desse modo, a partir do estudo de caso do processo administrativo de titulação das terras de Preto Forro, sob a perspectiva de uma antropologia do

Estado e da análise etnográfica dos documentos, esta tese busca refletir criticamente sobre como o Estado e as comunidades quilombolas, numa relação de interação e tensão, produzem ou tentam produzir os territórios quilombolas titulados.

No capítulo I, abordamos a constituição do território quilombola sob uma perspectiva teórica e histórica do contexto brasileiro contemporâneo a partir das sucessivas disputas políticas e semânticas em torno da aplicação do artigo 68 do ADCT, que no léxico das leis brasileiras do século XX, reintroduziu em uma nova roupagem a categoria quilombo. Analisamos as principais interpretações teóricas que as comunidades remanescentes de quilombos e o território quilombola adquiriram no campo intelectual em estreita relação com a aplicação direito à titulação das terras das comunidades remanescentes dos quilombos.

No capítulo II, examinamos as normas administrativas criadas pelo INCRA para regulamentar o procedimento de identificação, delimitação, demarcação e titulação das terras das comunidades remanescentes de quilombos, criado pelo Decreto 4.887 de novembro de 2003. Após essa lei que também definiu a competência da titulação quilombola na esfera federal ao INCRA, foram criadas normas internas pelo órgão para regulamentar os atos administrativos de titulação dos territórios quilombolas. Entre as normas criadas, a principal delas é a Instrução Normativa que, em síntese, determina o passo a passo de todo processo administrativo da titulação quilombola da abertura até o registro do título da terra em nome da associação quilombola. Focamos a análise sobre as alterações dos conteúdos das instruções normativas, substituídas cinco vezes até sua última versão de 2009. Ao final do capítulo, a partir do levantamento e sistematização de dados sobre a titulação dos territórios quilombolas, apresentamos uma análise dos resultados nacionais e estaduais da titulação de territórios quilombolas.

No terceiro e último capítulo da tese, que também é o maior deles em termos de extensão, fazemos uma etnografia dos documentos do processo administrativo de regularização fundiária do território quilombola de Preto Forro. Tal processo foi aberto em 2004 no INCRA do Rio de Janeiro e teve sua conclusão com a titulação do território quilombola em 2012. Entre os documentos do processo administrativo de regularização fundiária do Quilombo Preto Forro, procuramos analisar sua composição, formas textuais e estéticas, bem como da produção de seus efeitos. A etnografia documental da titulação do território de Preto Forro mostrou que para o prosseguimento do processo administrativo foram necessários três tipos de mecanismos que amparam a construção de uma narrativa jurídico-política de realização do direito. O primeiro, responsável constituição da legitimidade, está baseado no saber/poder antropológico que é

expresso nos relatórios técnicos. O segundo se faz nas reiteradas idas e vindas das interpretações legais para instrução processual que visam a garantia e a construção da legalidade do procedimento. O terceiro mecanismo se encontra nas decisões de autoridades que estabilizam sujeitos e concedem direitos. A análise etnográfica do processo administrativo de titulação do Território de Preto Forro identificou, assim, como operam os artifícios de construção de legitimidade, legalidade e coerência sobre a ordem do discurso construído com a finalidade de dar continuidade ao processo, para que assim ele constitua seu objeto: o território titulado.

# CAPÍTULO I

## DA RESSEMANTIZAÇÃO DO QUILOMBO À GÊNESE LEGAL DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

Neste primeiro capítulo da tese, discutimos as principais teorias do campo das Ciências Sociais que subjazem as abordagens analíticas sobre as comunidades remanescentes de quilombos e seus direitos. A maior parte da bibliografia especializada sobre o tema foi produzida no Brasil e trata de comunidades quilombolas brasileiras. Mas também temos trabalhos dedicados à análise de contextos sociais e políticos mais amplos, sob uma perspectiva histórica da resistência negra no período de escravização de africanos nas Américas<sup>29</sup>. Apesar de o tratamento da escravização de africanos no país ser retomado em parte pela bibliografia que trata das comunidades remanescentes de quilombos, veremos que a abordagem histórica não é a predominante.

Passados 35 anos desde a promulgação do artigo 68 do ADCT, temos atualmente um campo de saber consolidado sobre as comunidades remanescentes de quilombo, com obras, autores e instituições de referência sobre o assunto. Veremos que as principais análises e interpretações teóricas sobre as comunidades remanescentes dos quilombos foram realizadas no processo de constituição dos direitos quilombolas pelo Estado. Assim, essas análises não se deram apenas no campo das ideias, mas estavam preocupadas com o alcance prático da aplicação das leis.

O processo de criação e institucionalização dos direitos e políticas públicas para as comunidades remanescentes de quilombos já foi bastante discutido e analisado por trabalhos fundamentais<sup>30</sup> nas Ciências Sociais. Em razão disso, iremos recorrer à análise dessas fontes secundárias no começo deste capítulo, para apresentar o contexto de criação do artigo 68 do ADCT. Na sequência, fazemos um exame da bibliografia sobre os quilombos composto de dois momentos. No primeiro, dedicamo-nos a quatro obras de referência sobre o tema, que em comum fazem um balanço bibliográfico ou exame dos trabalhos sobre a tema contemplando um período. Essas obras foram publicadas em contextos temporais distintos, e a partir delas conseguimos comparar abordagens teóricas e interpretativas sobre os sentidos que as comunidades remanescentes de quilombos ganharam desde a criação do artigo 68. Num

---

<sup>29</sup> O principal trabalho é o de Richard Price (1996).

<sup>30</sup> Temos os de Arruti (2006, 2008), Trecanni (2006) e O'Dwyer (2002) entre os principais.

segundo momento, a partir do conteúdo dessas obras de referência, analisamos os dados obtidos a partir de um levantamento de teses, dissertações e artigos obtidos no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES.

Pelo escopo bibliográfico abordado, vemos que os significados sobre as comunidades remanescentes de quilombo foram e ainda são objeto de disputas políticas. Tais disputas envolvem atores e grupos sociais distintos que alteraram os significados e usos sobre o quilombo. Uma primeira disputa se fez sobre a necessidade de “desfrigorificar” o conceito de quilombo de uma acepção histórica baseada numa denominação legal de dominação do sistema colonial (ALMEIDA, 1999), a qual se vinculava uma postura legal conservadora em favor da criação de marcos temporais e da comprovação documental para a aplicação do artigo 68 do ADCT. Para tanto, foi fundamental a conceituação dos remanescentes de quilombos como grupos étnicos, retomando teorias da etnicidade baseadas na organização social, como a de Fredrik Barth (2011)<sup>31</sup>. Nesse processo, a participação de antropólogos – em especial, da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) – foi fundamental e marcou a atuação desses profissionais e suas teorias nesse campo.

Em um segundo momento, as interpretações sobre o quilombo se deram sob a centralidade do território quilombola, que passou a ser considerado como suporte material e simbólico da identidade, cultura e luta política dos remanescentes. Os significados de território foram responsáveis pela coletivização da propriedade das terras quilombolas. Dessa maneira, adentraremos as interpretações teóricas sobre o território e territórios quilombolas contidas na literatura especializada. Tanto a conceituação das comunidades remanescentes de quilombo enquanto grupos étnicos, quanto a das terras por elas ocupadas como território quilombola, foram incorporadas à legislação da titulação quilombola a partir do Decreto n.º 4.887/2003.

Pelo levantamento e análise das teses em sociologia e antropologia sobre quilombos, veremos que grande parte dos estudos sobre as comunidades remanescentes de quilombo se concentra sobre os processos socioculturais e da emergência étnica em casos específicos de cada comunidade quilombola. Nessas, temos variadas etnografias sobre diferentes comunidades quilombolas, pesquisando como elas conformam significados culturais e práticas sociais distintas sob múltiplos territórios. De maneira geral, esses trabalhos mostram que o estabelecimento das fronteiras territoriais deriva de relações dialéticas produzidas em meio a

---

<sup>31</sup> A primeira publicação foi em 1969. BARTH, Fredrik. *Ethnic Groups and Boundaries: the Social Organization of Culture Difference*. Universitetsforlaget, 1969.

conflitos sociais e políticos em torno da definição do território, principalmente na relação entre comunidade quilombola e Estado.

São poucos os trabalhos que tratam dos territórios quilombolas sob a perspectiva do Estado. Os estudos que versam sobre o Estado, considerando os direitos, as políticas públicas e os atores institucionais envolvidos com as comunidades quilombolas, geralmente se limitam a uma abordagem genérica e avaliativa sobre os resultados ineficientes da política pública. Quando temos abordagens etnográficas sobre as práticas estatais, os estudos versam sobre contextos situacionais dos agentes estatais ou se restringem às primeiras etapas da titulação quilombola, que estão justamente relacionadas à emergência étnica. Falta às abordagens das práticas do Estado uma centralidade analítica sobre o território quilombola, o que implicaria em explorar, no itinerário das ações burocráticas, como os mecanismos do Estado atuam na constituição do território enquanto um objeto da administração.

Para pensarmos as práticas do Estado brasileiro na produção de um território quilombola titulado, foi necessário refletir sobre as formas como ele incorporou em sua agenda as lutas políticas de povos indígenas, camponeses e afrodescendentes nas décadas de 1990 e 2000. Para tanto, foi necessário incluímos no escopo analítico informações sobre uma conjuntura mais ampla, e por isso, ao final do capítulo, apresentamos um panorama da economia política na América Latina marcado pelo neoliberalismo.

### **1.1 Abordagens sobre os quilombos nas Ciências Sociais (1976-2016)**

Atualmente, no Brasil, temos uma produção intelectual consolidada sobre as comunidades remanescentes de quilombos, com autores e obras de referência na temática. Tal produção se consolidou temporalmente e em relação direta com a criação dos direitos criados às comunidades remanescentes de quilombos. Isso não implica dizer que antes dos direitos não houvesse estudos sobre quilombos e comunidades negras rurais, mas eles eram tanto em menor número quanto sua abordagem analítica era distinta. É o que iremos abordar neste capítulo, a partir da análise de fontes secundárias.

Coletâneas organizadas pelas antropólogas Eliane Cantarino O'dwyer, como em "Quilombos: identidade étnica e territorialidade" (ODWYER, 2002) e Ilka Boa Ventura Leite (1991; 2005), bem como textos fundacionais como "O Quilombo e as novas etnias" (ALMEIDA, 1999) e "A emergência dos "remanescentes" (ARRUTI, 1997), além do importante artigo de Schmitt, Turatti e Carvalho (2002) "A atualização do conceito de

quilombo”, entre alguns outros, não são apenas destacáveis por suas contribuições intelectuais. Esses estudos mostram sua importância à medida que servem para orientar as interpretações dos direitos e a aplicação das políticas públicas para as comunidades remanescentes de quilombos. Além disso, alguns desses autores, se não a maioria deles, atuaram diretamente em processos judiciais e administrativos de titulação das terras quilombolas, participação que os habilitou intelectualmente a uma produção reflexiva sobre essas práticas de Estado, como vemos nos trabalhos de O’dwyer (2002, 2012).

Diante de um volumoso conjunto de trabalhos e discussões sobre quilombos no Brasil atualmente, a fim de apresentar um panorama que sintetize as principais consolidações interpretativas sobre o tema, escolhemos examinar quatro textos publicados com intervalos temporais distintos, de autores referenciais nos estudos acadêmicos sobre o tema que, em comum, fazem um balanço da bibliografia temática da época.

Com exceção do primeiro trabalho, que é uma publicação estrangeira (PRICE, 1996) – mas que possui textos de autores brasileiros e foi incorporada pelos estudos sobre quilombos no Brasil –, os outros se referem apenas ao contexto brasileiro posterior ao artigo 68 do ADCT, ou seja, a partir da criação das leis sobre as comunidades remanescentes de quilombo. Com esses textos, nosso objetivo é identificar as principais tendências interpretativas de um período, bem como suas transformações. A partir das referências interpretativas apresentadas, iremos proceder à análise de material bibliográfico obtido pelo levantamento de teses, dissertações e artigos com a temática quilombo – esse sim, menos analisado –, obtido em catálogos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Richard Price (1996) publicou em 1976 uma coletânea de estudos históricos sobre sociedades negras nas Américas, formadas por escravizados fugidos<sup>32</sup> que no Brasil receberam os nomes de “quilombos” e “mocambos”, nos países de colonização inglesa e francesa de “*maroon*”, e de colonização espanhola de “*cimarrón*”, “*palenques*” e “*cumbes*”. De modo genérico, esse fenômeno de agrupamentos são nomeados por Price como “*sociedades maroons*”, categoria que dá título à coletânea – que, na antropologia, foi uma das pioneiras no tratamento, mesmo que predominantemente histórico, de sociedades formadas por afrodescendentes nas Américas.

Os artigos reunidos na coletânea, de maneira geral, estavam focados na ‘reconstrução do passado’ colonial escravista pelas Américas a partir da perspectiva das sociedades *marrons*, sendo elas uma forma social central de “antítese à escravidão” (PRICE, 1996, p. 02). Com uma

---

<sup>32</sup> Nesses estudos, a fuga figurava como um elemento constituinte das formações sociais quilombolas.

proposição analítica crítica às interpretações históricas que colocaram os escravizados numa posição passiva ao sistema escravista, a coletânea reúne trabalhos que tornam central a perspectiva da resistência dos escravizados ao regime colonial. Mesmo os trabalhos com descendentes das sociedades *maroons* ou as “sociedades *maroons* atuais” estavam orientados pela perspectiva histórica, sendo essas formações sociais atuais tratada na coletânea como uma espécie de “prova viva” das formas de resistência dos escravizados ao sistema escravista e à *plantation*.

O que mais nos interessa na coletânea organizada por Price (1996) está no texto do prefácio escrito em 1996, na ocasião de sua republicação. Nele, o autor faz uma revisão da produção bibliográfica sobre as sociedades *maroons* no período, apresentando uma lista com mais de 150 trabalhos publicados entre as décadas de 1970 e 1990. Na lista, ainda são predominantes as análises históricas de sociedades *maroons* localizadas no Caribe, seguidas pelas da América do Sul, como Brasil<sup>33</sup> e Peru, da América do Norte, como EUA e México, e África.

Richard Price (1996) conclui que fazer uma revisão histórica e bibliográfica sobre os quilombos na América Latina proporcionou elencar três conclusões principais: primeiro, trazer uma perspectiva da resistência dos escravizados como fenômeno social internacional, pois que generalizado geograficamente por todas as Américas (argumento principal); segundo, que as pesquisas históricas e estudos de campo com descendentes de *maroons* permitiram a reconstrução mais detalhada do desenvolvimento dessas sociedades ao longo do tempo, bem como a dar mais ‘voz’ aos próprios *marrons* para contar sua própria história; ou seja, as análises históricas permitiram que a própria noção de uma etnologia dos quilombos pudesse ser considerada como uma etnologia dos povos afro-latinos ou o afro-americanos no sentido amplo; por fim, que a globalização intensificou de maneira generalizada os conflitos econômicos e políticos com essas sociedades, comprometendo suas formas atuais de sobrevivência (*idem*: XVI).

As mudanças interpretativas no livro de Price (1996) entre a introdução escrita em 1976 e o prefácio de 1996, para as quais queremos chamar a atenção, são em relação aos significados das sociedades *maroons*, que deixaram de ter referência exclusiva ao passado colonial para adquirirem existência no presente. A existência no presente dessas sociedades, por conseguinte, deve-se ao fator “resistência” que passou a lhes ser atribuído. A contiguidade histórica e social entre sociedades do passado com as do presente abriu espaço para os estudos com os

---

<sup>33</sup> Há sete artigos sobre o Brasil.

descendentes. Também chama a atenção a incorporação do fator transnacionalização dos Estados nacionais em contexto de globalização na produção de conflitos políticos e econômicos envolvendo essas sociedades. E que frente ao Estado, em contraposição, se dá a emergência étnica das sociedades *maroons* no contexto da América Latina na década de 1990<sup>34</sup>. Por fim, notamos o deslocamento da abordagem histórica para uma culturalista sobre os grupos étnicos ‘Afro-americanos’ da diáspora negra nas Américas<sup>35</sup>.

No Brasil, essa coletânea (PRICE, 1996) foi mais incorporada pelos estudos historiográficos sobre quilombos do que por aqueles que se dedicaram às comunidades remanescentes de quilombos a partir de 1988. Em verdade, alguns argumentos defendidos por Price (1996), principalmente o componente da fuga para caracterização das sociedades *maroons*, foi confrontado por estudos históricos e antropológicos sobre quilombos e mocambos no Brasil<sup>36</sup>.

O segundo balanço bibliográfico que iremos analisar foi publicado pelo antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida em 1998, cujos estudos sobre formas de uso coletivos das terras de comunidades negras rurais foram pioneiros e são referências teóricas na própria consolidação da temática quilombola enquanto campo de pesquisa. O levantamento feito por Almeida incluiu 73 títulos publicados no período de 1995 a 1997, que direta ou indiretamente se referiam aos “quilombos”. Sua análise do estado da arte sobre o tema no final da década de 1990 é pioneira, e destaca que a forma social de produção do conhecimento sobre quilombos não se restringiu ao meio acadêmico, pois se distribuiu entre a militância de movimentos sociais, entidades da sociedade civil e do Estado. Segundo Almeida (1998), a produção de conhecimento sobre quilombos no período estava diretamente atrelada ao contexto jurídico e político da criação de direitos e procedimentos administrativos de titulação das terras das comunidades remanescentes dos quilombos.

A análise destaca a existência de produções coletivas e de diferentes gêneros textuais que variam entre etnografias, laudos periciais e outros tipos de textos que integram os “autos administrativos” e “processos judiciais” de reconhecimento e legalização das “áreas remanescentes de quilombos”. As origens disciplinares das publicações analisadas também eram variadas, porém mais da metade dos trabalhos era de antropólogos e com prevalência de etnografias, cuja escolha metodológica se centrava no trabalho de campo em comunidades quilombolas. Na sequência dos estudos antropológicos, estavam os estudos de historiadores,

---

<sup>34</sup> Por exemplo, o conflito entre os Saramakas e o Estado do Suriname, ver Price (1995).

<sup>35</sup> Ver também Mintz e Price (1992).

<sup>36</sup> Ver Almeida (1999) e O’Dwyer (2002).

juristas e arqueólogos, respectivamente que, até então, dominavam os pressupostos teóricos sobre o tema. Agrônomos, geógrafos e cartógrafos também aparecem como autores nas publicações, fato que decorre da participação desses profissionais nos processos administrativos e judiciais de titulação das terras quilombolas.

Segundo Almeida (1998), nos estudos é encontrada uma diversidade de acepções sobre quilombo, muitas delas divergentes entre si, que explicitam a disputa entre diferentes domínios de saber sobre a questão. O período de 1995 a 1997 é marcado, segundo o autor, por um “amplo processo de legitimação” da questão quilombola. Alguns aspectos comuns, apesar dos diferentes enfoques, são apontados por Almeida:

Em termos de síntese, pode-se asseverar que, no período enfocado, constata-se inúmeras reedições e novos títulos, dentro da mesma problemática dos *quilombos*, marcados também pela força que envolve as noções ambientalistas e aquelas de conflitos sociais e de direitos humanos. Paradoxalmente, a reafirmação étnica estaria encontrando terreno propício para florescer numa conjuntura de globalização que, enfatizando os macromercados e os blocos econômicos, busca diminuir a importância da identidade nacional e do próprio dado étnico. Ela floresce, portanto, numa situação de conflito aberto entre diferentes forças e com repercussões de amplitude transnacional (ALMEIDA, 1998, p. 58)

Semelhante ao afirmado por Richard Price (1996), Almeida também destaca a relação entre os processos de afirmação étnica frente à conflitos políticos numa conjuntura socioeconômica de globalização do período. Em verdade, mais do que um balanço bibliográfico, Almeida (1998) propõe um programa teórico e metodológico para orientar as abordagens sobre a questão quilombola. Para ele, os estudos sobre situações sociais contemporâneas em que seguimentos sociais politicamente organizados acionam a execução do direito de reconhecimento de suas terras instituído pelo artigo 68 do ADCT, configuram-se como um campo relativamente autônomo de pesquisa, com seu próprio corpo de conceitos, noções operacionais e aplicações.

Nesse novo campo de pesquisa, defende Almeida (1998) os grupos sociais que se organizam em torno de uma identidade étnica coletiva quilombola constituem objeto de reflexão e temática específicos de pesquisa “que não se subordina exatamente aos contornos da questão racial, tal como constituída desde as interpretações de Nina Rodrigues e de Arthur Ramos” (ALMEIDA, 1998, p. 52). Ele argumenta que essas situações sociais que podem ser estudadas empiricamente propõem uma “*ressemantização*” do quilombo de categoria histórica e jurídica – que remetiam aos dispositivos de controle das autoridades coloniais - “para

instrumento de luta imposto como tema de reflexão pelas mobilizações camponesas” (ALMEIDA, 1998, p. 52).

Temos, assim, um deslocamento do escopo epistemológico contido nos estudos sobre questão racial e etnicidade<sup>37</sup> para a criação de um novo campo de saber sobre o quilombo enquanto categoria política, passível de etnografia. A “emergência do dado étnico” aparece para Almeida (1998) como atrelada a uma identidade coletiva fundamentada em: (1) uma autodefinição consensual; (2) práticas político-organizativas; (3) sistemas produtivos intrínsecos (unidade de trabalho familiar, critérios ecológicos); (4) símbolos próprios que podem inclusive evocar uma ancestralidade legítima, mas que marcam, sobretudo, uma “política de diferenças face a outros grupos e uma relação conflitiva com as estruturas de poder do Estado” (p. 52). Na análise de Almeida, o componente étnico é sempre relacional ao contexto de socioeconômico mais amplo, especialmente potencializado por conflitos com Estados nacionais que atua em favor da concentração capitalista dos recursos territoriais.

No intervalo entre esse levantamento bibliográfico feito por Almeida (1998) até o próximo que iremos analisar, publicado em 2008, foram publicados diversos trabalhos fundamentais sobre quilombos, que definiram as interpretações teóricas e os rumos da aplicação dos direitos quilombolas. Na coletânea organizada por Eliane Cantarino O’Dwyer (2002), “Quilombos: identidade étnica e territorialidade”, encontramos reunidos textos com etnografias de comunidades remanescentes de quilombos de diferentes regiões do Brasil, que, similarmente à coletânea de Price (1996), permitem a reflexão da categoria em um sentido amplo, como fenômeno social generalizado por todo o país.

O’Dwyer (2002), na introdução, descreve a importância política e teórica do papel da Associação Brasileira de Antropologia à frente de discussões sobre o tema, bem como sobre a participação de antropólogos na aplicação da política pública de titulação de territórios quilombolas. Segundo a antropóloga, o debate dos quilombos no Brasil, à semelhança da discussão sobre as terras indígenas, é o de que ambos devem ser abordados teoricamente enquanto “grupos étnicos conceitualmente definidos pela antropologia como um tipo organizacional, que confere pertencimento através de normas e meios empregados para indicar afiliação ou exclusão” (O’DWYER, 2002, p. 38). Tal posicionamento teórico estava em oposição a uma interpretação reducionista sobre as comunidades remanescentes de quilombos que visava buscar vestígios arqueológicos e comprovação documental com a finalidade de constituir um nexos histórico para a compreensão presente desses grupos.

---

<sup>37</sup> Ver Schwarcz (1997).

A próxima análise que examinaremos sobre a temática quilombola, conta com dez anos de diferença do texto anterior de Almeida (1998). Ela foi elaborada pelo antropólogo José Maurício Arruti (2008), cujos trabalhos no campo quilombola, além de serem referências analíticas (ARRUTI, 1997; 2002; 2006), também foram produto de sua experiência em processos administrativos e judiciais de titulação de terras quilombolas. Seu texto foi publicado numa coletânea organizada por Osmundo Pinho e Lívio Sansone, direcionada à leitores de graduação, intitulada “Raça: Novas perspectivas antropológicas”. A proposta da coletânea foi “reunir conjunto expressivo de autores e pontos de vista distintos sobre os estudos raciais e étnicos atualmente prevalecentes na Antropologia Brasileira” (PINHO e SANSONE (orgs.) 2008, p. 9).

No texto, Arruti (2008) constrói uma narrativa principal sobre as ressignificações da categoria quilombo ao longo do tempo, tomando como central as diferentes abordagens teóricas que ela assumiu, e resgatando, principalmente, a associação entre quilombo e os estudos étnicos e raciais aos quais Almeida (1998) havia proclamado sua independência. O texto, sendo de 2008, dista 20 anos da promulgação do artigo 68, o que torna possível o exame com maior profundidade temporal, a criação e o desenvolvimento do direito. Se Almeida havia defendido a descontinuidade histórica e, portanto, o tratamento teórico das comunidades remanescentes de quilombos enquanto objeto de estudo não exclusivo da história e, em seguida, independente da herança dos estudos sobre relações raciais no Brasil. Na análise feita por Arruti (2008), este tenta reconciliar a discussão histórica com a antropológica por meio da referência à questão racial feita pelos estudos raciais. Para isso, o autor cria uma análise histórica sobre diversos processos de “ressemantização” do quilombo, explorando a relação complexa entre diferentes abordagens disciplinares e teóricas e os usos políticos e jurídicos da categoria no contexto brasileiro.

A análise histórica das ressemantizações da categoria quilombo<sup>38</sup> teve início na definição legal do quilombo nos períodos colonial e imperial. Definido enquanto um agrupamento de negros fugidos, a definição legal da categoria no período servia ao Estado e à elite escravagista no combate às fugas de escravizados, ou seja, a categoria fornecia legalidade à perseguição de agrupamentos constituídos por escravizados. Arruti (2008) pondera que tal definição baseada na fuga e isolamento adveio do dispositivo de controle do poder opressor colonial, e que estudos históricos incluem entre os quilombos formações sociais muito mais

---

<sup>38</sup> O texto é baseado na discussão feita no livro *Mocambos* (ARRUTI, 2006), que deriva de sua pesquisa de doutorado.

diversas, compostas de escravizados e libertos, localizadas próximas às senzalas ou integradas ao sistema econômico das *plantations*<sup>39</sup>.

Já no período republicano, estudos raciais como os de Nina Rodrigues e Gilberto Freyre ampararam a construção ideológica de políticas de miscigenação e da democracia racial como substrato de nossa nacionalidade. Nesse contexto político teórico do início do século XX, o quilombo tornou-se índice de “resistência cultural” relacionado à persistência racial da África no Brasil. Após os anos 1950, influenciado pelas teorias marxistas, o quilombo foi reinterpretado com um sentido histórico para ser inserido na dinâmica da luta de classes. Neste quadro teórico marxista, o quilombo adquiriu o significado de forma de resistência política à exploração econômica da elite escravagista no sistema da *plantation colonial*. A quarta ressemantização do quilombo foi feita pelo movimento negro e teve seu auge na década de 1970, com Abdias do Nascimento e o “Quilombismo”. Nele, o quilombo não é objeto de análise histórica, mas uma proposta política de libertação nacional do povo negro. O quilombo expressava significados de dupla resistência cultural e política, assumindo uma conotação mais ampla de “resistência negra”, que, por sua vez, foi incorporada a variadas manifestações culturais populares, como na música, no carnaval, na literatura e no cinema.

O modelo interpretativo elaborado por Arruti (2008) é o de que o sentido do termo quilombo presente no artigo 68 do ADCT adveio de “duas militâncias políticas e dois compromissos ideológicos distintos, que remetem, de um lado, à luta contra o preconceito racial e, de outro, à luta pela implementação de uma ampla reforma agrária” (ARRUTI, 2008, p. 325). Tais sentidos variam conforme genealogias distintas, sendo que a primeira tem origem nas ressemantizações promovidas pelo movimento negro por meio de estudos históricos, raciais e culturais que têm o quilombo como metáfora da “resistência negra” exercida no duplo sentido de afirmação cultural e luta política. A criação do artigo 68 foi encabeçada por lideranças do movimento negro na Assembleia Constituinte e o artigo assumia o sentido de denúncia e reparação ao “desrespeito histórico” infligido pela escravização e suas consequências à população negra. A segunda genealogia advém de um momento de “possibilidade de efetivação” do artigo 68, que reuniu situações sociais de um campesinato negro com condições fundiárias de uso comum da terra. Essas, no plano teórico, foram interpretadas por uma sociologia agrária, e no plano político, por movimentos sociais de camponeses.

---

<sup>39</sup> Ver os trabalhos historiográficos organizados por Reis e Gomes (1996).

Para Arruti (2008), o conceito contemporâneo de quilombo ficou composto de três paradigmas: um primeiro, relacionado aos processos históricos de dominação e resistência negra e à memória da comunidade quilombola; um segundo, derivado dos estudos em comunidades negras rurais, nas quais foi identificado um dado etnográfico semelhante sobre a situação fundiária de “terras de uso comum”; por fim, um terceiro paradigma referente à etnicidade, que considera as comunidades remanescentes dos quilombos como grupos étnicos com relações de pertencimento específicas e constituição de fronteiras sociais com a sociedade envolvente. A composição desses paradigmas levou ao deslocamento da “cultura negra” para o debate sobre terra e território, categoria esta que passou a assumir o sentido das terras ocupadas e a dar o suporte da identidade sociocultural.

Para encerrarmos nosso exame de textos que apresentam revisões bibliográficas acerca de abordagens teóricas sobre os “quilombos”, selecionamos a “introdução” da coletânea de estudos organizada pelo antropólogo Osvaldo Martins de Oliveira e publicada pela ABA em 2016, com o título “Direitos quilombolas e dever de Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988” (OLIVEIRA, 2016). Entre os autores da coletânea, em sua maioria antropólogos, estão as principais referências bibliográficas sobre o tema quilombo no Brasil. Os textos reunidos na coletânea ganharam importância por seu conteúdo avaliativo sobre os efeitos dos direitos e das políticas públicas voltadas às comunidades quilombolas.

Passados 25 anos desde a promulgação do artigo 68 do ADCT, um dado fundamental apontado por Oliveira (2016) é o acúmulo de conhecimento etnográfico sobre milhares de comunidades quilombolas espalhadas por todo o país<sup>40</sup>, em contextos urbanos e rurais. Para efeitos de síntese sobre os textos reunidos em 2016, Oliveira aponta a ampliação da diversidade de abordagens teóricas e dos sentidos atribuídos aos quilombos em relação aos do início dos anos 2000, percebendo como as variações interpretativas estiveram relacionadas aos efeitos das políticas públicas para comunidades quilombolas<sup>41</sup>.

Segundo Oliveira (2016), os efeitos das políticas públicas para as comunidades remanescentes de quilombo foram numerosos quando analisados pela perspectiva dos diferentes processos de emergência étnica e da diversidade de formas de organização sociais e políticas específicas de comunidades em nível local. Tais políticas estimularam a visibilidade das comunidades remanescentes de quilombo e com isso a ampliação dos sentidos históricos e culturais a respeito da resistência negra e da luta atual pelo cumprimento de direitos que

---

<sup>40</sup> As informações sobre a quantidade e localização das comunidades remanescentes de quilombos serão abordadas no Capítulo II desta tese.

<sup>41</sup> Como as criadas pelo Programa Brasil Quilombola (2004) e pelo Decreto como 6.040/2007.

expandem os conceitos de justiça e cidadania. Um exemplo da expansão interpretativa generalizada que o conceito de quilombo adquire ou retoma, se pensarmos acepções sobre o quilombo na década de 1970, pode ser visto nessa passagem do texto de Leite (2016):

É daí que o quilombo retorna e se espraia, e se dissemina para ganhar novos campos e significados, pois ele vem denunciar as malhas invisíveis do sistema de colonização persistente, os dispositivos de governabilidade que nunca cessam de se atualizar, as tramas e tramoias que reduzem os sujeitos negros a estranhos no seu próprio corpo estigmatizado, empurrando-os para os limites e as bordas do humano, obrigando-os a recriar indefinidamente o quilombo como territorialidade sustentada pela consciência da desterritorialização e da diáspora, o que chamei de “quilombo pós-utópico”. (LEITE, 2016, p. 296)

Os efeitos das políticas públicas são menores quando observadas as ações de Estado em números sobre a titulação dos territórios quilombolas, com avaliações que apontam para a morosidade dos processos administrativos, os excessos de entraves burocráticos e de rotinas criadas, a diminuição programada do repasse de recursos (ou a não aplicação deles) – que mudam circunstancialmente, conforme vontades governamentais – e oposições políticas dispostas em todos os três poderes, reproduzindo estruturas racistas da sociedade brasileira em forma de racismo institucional.

Oliveira (2016) destaca em sua análise o envolvimento de antropólogos como não circunscrito ao campo teórico, com atuação direta na administração de processos de reconhecimento territorial e perícias judiciais. O autor ressalta a atuação mais ampla da ABA, que desde 1994 atua com quilombos, fornecendo subsídios conceituais e quadros técnicos, tendo formado aos longos desses 25 anos comitês e grupos de trabalhos específicos sobre a temática. A Associação produziu diversos documentos para subsidiar recentemente a votação do STF sobre a constitucionalidade do Decreto 4.887/2003 e prestou assistência jurídica a antropólogos durante a CPI do INCRA e FUNAI de 2015 a 2017.

Por fim, entre as outras semelhanças que podem ser encontradas nos textos da coletânea, Oliveira (2016) destaca uma novidade importante que é a utilização da categoria “autonomia”, ainda que com diferentes significados, mas que em geral está relacionada ao poder do grupo quilombola de decidir sobre a gestão de seu território. Segundo ele, a autonomia é índice do confronto entre as formas de gestão administrativa do Estado e a das comunidades quilombolas sobre o território. A acepção do Estado sobre o território, considerado algo configurado por elementos biológicos, ambientais, econômicos e sociais, persegue a otimização desses recursos orientada por noções de progresso e desenvolvimento. Já na outra forma de gestão do território, tida como social ou comunitária, ele é concebido como constituído por elementos socioculturais e por recursos naturais imprescindíveis à reprodução de um grupo específico e de seu modo de

vida. A concepção de território nessa acepção estaria baseada na reprodução sociocultural do grupo quilombola, que na América Latina foi politicamente assumida por povos indígenas e afrodescendentes sob a denominação de autonomia.

Iremos retomar essa discussão sobre território no desenvolvimento deste capítulo. Sobre os textos apresentados, resta evidente que os autores, ao escreverem suas análises e interpretações teóricas sobre quilombos, não o fizeram apenas levando em consideração as teorias e ideias. Em comum os textos apresentam que a produção intelectual sobre quilombos estava preocupada com o alcance das interpretações e significados no campo do acesso a direitos pelas comunidades quilombolas e na aplicação das leis. Vemos que suas interpretações são também programáticas, e juntamente com juristas e movimentos sociais, eles fizeram parte da formação do campo temático sobre quilombos no país.

### **1.1.1 Levantamento bibliográfico em bases de dados da CAPES (2000-2020)**

A fim de compreendermos a produção acadêmica atual sobre a temática quilombola, realizamos um levantamento com as categorias de busca “*quilombo*” e “*quilombola*” no portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), nos bancos de dados: Catálogo de Teses e Dissertações<sup>42</sup> e Portal de Periódicos<sup>43</sup>. Em ambos, diante dos resultados encontrados, vemos que a temática quilombola se espalha por todas as grandes áreas de conhecimento, apesar da concentração na grande área das Ciências Humanas.

É importante ponderarmos que toda a produção científica incluída no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES tem início em 1987, o que exclui do levantamento aqui empreendido alguns conjuntos bibliográficos apontados anteriormente, como os de estudos historiográficos, sobre raça e etnicidade, resistência cultural e política, bem como os primeiros estudos antropológicos sobre comunidades negras rurais do início da década de 1980. Esse recorte temporal, despropositalmente, privilegia, portanto, os trabalhos sobre a temática já numa conjuntura em que o artigo 68 do ADCT de 1988 passa a existir.

Ao utilizarmos as categorias de busca “*quilombo*” e “*quilombola*” no Catálogo de Teses e Dissertações, obtivemos um total de 2.394 resultados, distribuídos entre teses de doutorado,

---

<sup>42</sup> Disponível em: <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/>. Acesso e levantamento em outubro de 2020.

<sup>43</sup> Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/>. Acesso e levantamento em outubro de 2020.

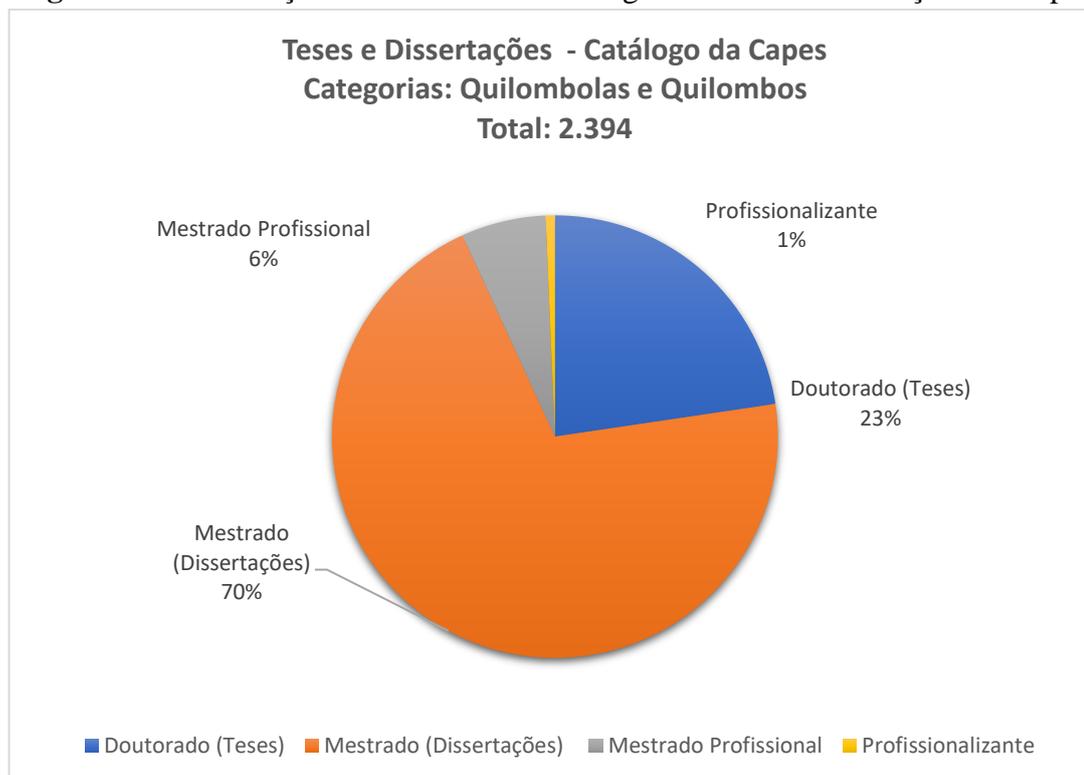
dissertações de mestrado, mestrados profissionais e profissionalizantes, cuja distribuição se encontra na Tabela 1 e no gráfico da Figura 2.

**Tabela 1** – Distribuição de trabalhos no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes

<b>Categorias</b>	<b>Quilombo, Quilombola</b>
<b>Grau Acadêmico</b>	<b>Quantidade</b>
Doutorado (Teses)	542
Mestrado (Dissertações)	1.689
Mestrado Profissional	147
Profissionalizante	16
<b>Total</b>	<b>2.394</b>

Fonte: elaboração da autora.

**Figura 2** – Distribuição de trabalhos no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes

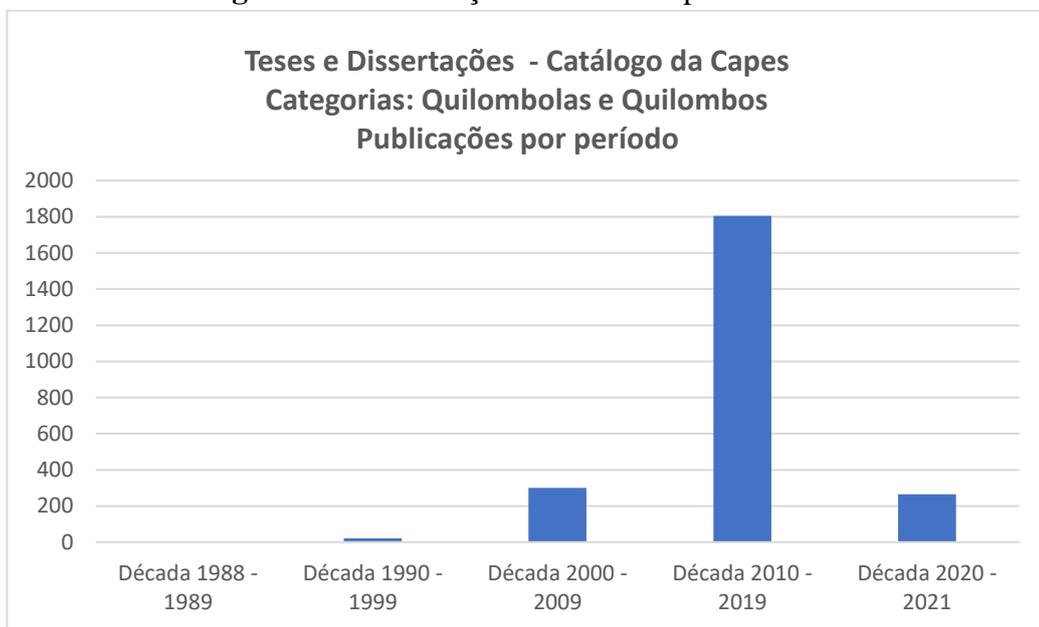


Fonte: elaboração da autora.

Quando agregamos essa produção por décadas, vemos que ela tem início em 1988-1989, com uma publicação, e que o acumulado dos trabalhos se concentra a partir dos anos 2000. Apesar da categoria quilombo anteceder à promulgação de direitos às comunidades remanescentes dos quilombos pela Constituição Federal de 1988, vemos que, em termos numéricos, esse tipo de produção acadêmica com a categoria na base de dados se concentra nos períodos posteriores ao estabelecimento do direito constitucional. O ano com maior número de

trabalhos defendidos sobre quilombo foi 2020, com 244 publicações. Em apenas dois anos, entre 2020 e 2021, o número de trabalhos foi de 265, quase alcançando a quantidade dos produzidos em toda primeira década dos anos 2000, com 301 trabalhos.

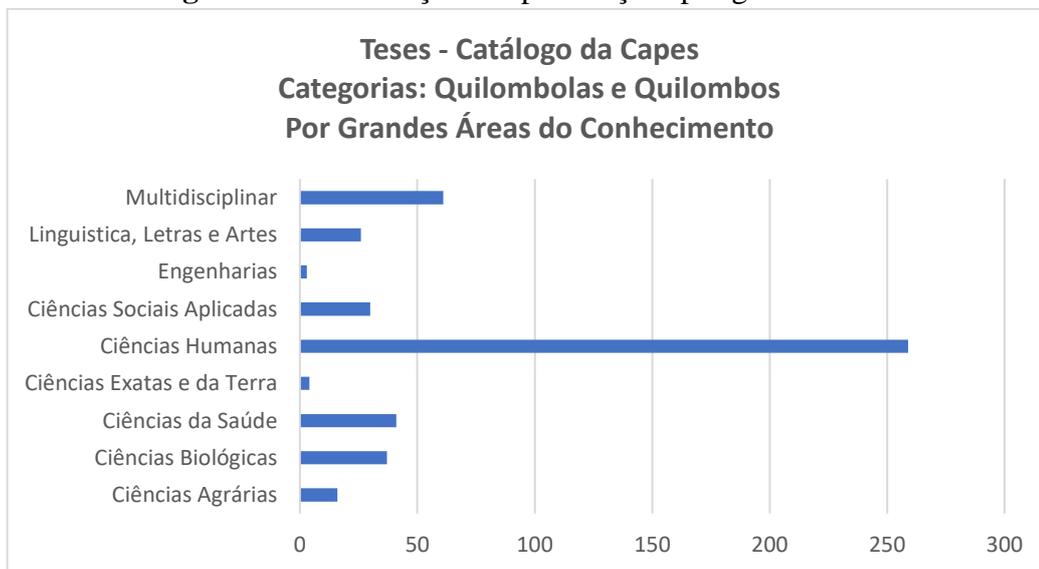
**Figura 3 – Distribuição de trabalhos por décadas**



Fonte: elaboração da autora.

Quanto à concentração disciplinar dessa produção, quando selecionamos a classificação por “Grandes Áreas do Conhecimento”, apesar da grande maioria se encontrar na grande área de Ciências Humanas (1.140), é considerável a dispersão das pesquisas por diferentes áreas, incluindo Ciências da Saúde (183), Biológicas (93) e Engenharias (20), tal como mostra o gráfico da Figura 4.

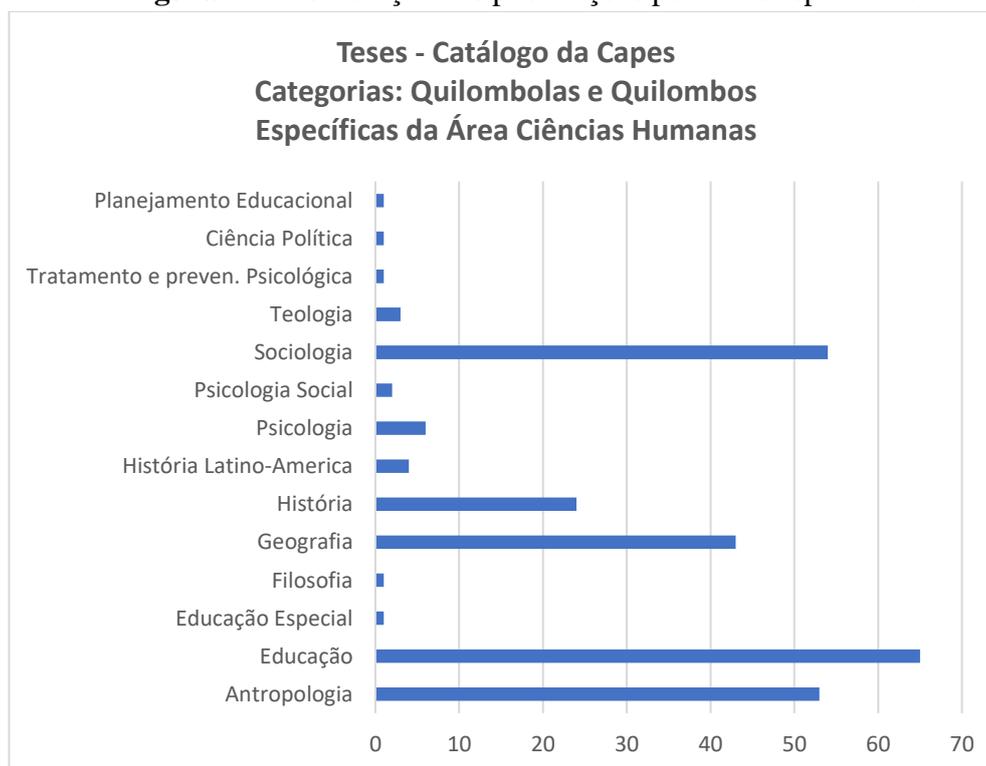
**Figura 4 – Distribuição das publicações por grandes áreas**



Fonte: elaboração da autora.

Dentro das Ciências Humanas, a maioria dos trabalhos se encontra na subárea da Educação (292), seguida pela Antropologia (195), Geografia (180), Sociologia (177) e História (137), respectivamente, conforme o gráfico da Figura 5. A distribuição entre disciplinas reflete a articulação entre a produção acadêmica e a luta por direitos e políticas públicas para as comunidades remanescentes de quilombos. A partir de 2004, foram criadas políticas públicas para a educação quilombola (ARRUTI, 2009), o que, certamente, influenciou a ascensão dos trabalhos na disciplina. Se, por um lado, na década de 1990, antropólogos da academia atuaram nos processos administrativos e judiciais de titulação de terras para as comunidades quilombolas, a partir dos anos 2000, tornou-se crescente um movimento inverso, o da experiência profissional nesses procedimentos passar a influenciar toda uma produção acadêmica. Além de antropólogos, os processos administrativos e judiciais de reconhecimento territorial quilombola utilizam profissionais de outras áreas como geógrafos, cartógrafos, agrônomos, agrimensores e historiadores, sem esquecermos dos especialistas legais do direito.

**Figura 5 – Distribuição das publicações por áreas específicas**



Fonte: elaboração da autora.

Para um exame qualitativo dessa produção contida no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, reduzimos o universo de análise para as teses de doutorado produzidas nas áreas de concentração específicas da Antropologia e Ciências Sociais, que são as áreas disciplinares da

presente tese. Ao todo, encontramos 55 teses registradas na área de Antropologia e 60 em Ciências Sociais, Sociologia ou Sociologia e Antropologia<sup>44</sup>, que passarei a nomear como conjunto da antropologia e conjunto das ciências sociais. Ao fazermos a leitura dos resumos dessas 115<sup>45</sup>, foi possível identificarmos os contextos de realização das pesquisas, principais problemas analíticos e algumas categorias que indicam o tipo de abordagem teórica. Também foi possível observarmos uma relação entre programas de pesquisa e áreas etnográficas, e a concentração dos trabalhos por períodos.

As primeiras teses de ambos os conjuntos possuem início no mesmo ano de 2000, e ao que parece são pesquisas históricas, em que o quilombo aparece como tema marginal, em razão do problema da pesquisa estudado: banditismo social (CUNHA, 2000)<sup>46</sup> e as modalidades de punição na ordem jurídica colonial (SOLAZZI, 2000). A pesquisa histórica sobre quilombos permanece como tema das teses no campo das ciências sociais até 2005, sendo de 2006 o primeiro estudo que tem por objeto da pesquisa uma comunidade negra rural que se autodenomina como quilombo (CARVALHO, 2006). No conjunto de teses dos programas de pós-graduação em antropologia, a primeira tese com o referido objeto é de 2001, sobre “agrupamentos negros rurais e urbanos” em Conceição dos Caetanos no Ceará (RATTS, 2001).

As pesquisas contemplam comunidades remanescentes de quilombos em todas as regiões do país, sendo mais concentradas naquelas onde se localizam comunidades quilombolas pioneiras na organização política e luta nos processos de reconhecimento cultural e territorial, como nas regiões de Oriximiná no Pará, Frechal no Maranhão, Recôncavo na Bahia, Vale do Ribeira em São Paulo e os *kalungas* em Goiás. As pesquisas foram desenvolvidas em áreas etnográficas não muito distantes dos programas de pós-graduação: as da USP (São Paulo) e UNICAMP (Campinas/SP) se concentraram no Vale do Ribeira; da UFBA, em comunidades quilombolas da Bahia; da UFPA, no Amapá; UFSC, em comunidades de Santa Catarina; entre outros. Apesar da tendência, há muitas exceções.

Em termos de comparação entre os conteúdos dos conjuntos de teses em antropologia e em ciências sociais, notamos que no segundo há maior diversidade tanto nos problemas de pesquisa quanto nas abordagens teóricas, apesar da maioria dos trabalhos, em ambos, tratarem de contextos específicos sobre uma comunidade quilombola, em geral, localizada no meio rural.

---

<sup>44</sup> Classificação disciplinar que depende do cadastro feito pelo Programa de Pós-Graduação.

<sup>45</sup> Nem todos os resumos estão disponíveis em formatos digitais no Banco da CAPES, o que nos obrigou a fazer o levantamento nos bancos de teses específicos de cada Universidade. Mesmo assim, não encontrei três (03) resumos de teses do conjunto Antropologia, sendo eles Cunha (2000), Doria (2001) e Rosa (2007), cujas teses foram defendidas na Universidade Federal de Brasília (UNB).

<sup>46</sup> A afirmação, no entanto, está baseada no título, pois não tive acesso ao resumo.

Nesses casos são presentes a etnografia, os estudos de caso e a análise comparativa entre casos específicos, empregando métodos de pesquisa como trabalho de campo, observação participante, descrição situacional e entrevistas. Para efeitos de síntese das abordagens teóricas, temos que a grande maioria das teses tratam de processos de emergência étnica em contextos de reconhecimento cultural e territorial como comunidade remanescente de quilombo à luz dos direitos constitucionais. Os trabalhos dão ênfase em como formulações identitárias se articulam à memória, modos de vida e formas de organização sociais, políticas e espaciais específicas que conformam um território, sendo o Estado um agente mais ou menos presente nas análises. Os investimentos de pesquisa variam conforme as situações analisadas – ora enfatizando as relações intrassociais, ora as relações das comunidades quilombolas com o entorno. Nestas, a ênfase está na luta política por direitos como parte fundamental para a emergência étnica. Tal luta, no entanto, não é estática nem apenas organizacional, posto que os trabalhos destacam as distinções e disputas simbólicas entre os significados, sentidos e usos conferidos pelas comunidades quilombolas sobre seus direitos, não havendo uma subscrição incondicional aos termos institucionais utilizados pelo Estado.

Entre os contextos etnográficos explorados pelas teses, verificamos a presença de uma variedade conflitos sociais. Estes são variados quanto a escalas geográfica e de poder político, envolvendo tanto contextos locais quanto nacionais. Notamos que a ampliação da escala dos contextos variou conforme o tempo das pesquisas. Se em um primeiro momento, os conflitos predominantes nas situações analisadas eram entre agentes do contexto local, como entre comunidade quilombola e fazendeiros ou agentes do Estado que fazem o trabalho de ponta em contato direto com as comunidades nos procedimentos iniciais de titulação, a partir de 2015, as pesquisas passaram a apresentar etnografias entre redes sociais geograficamente e hierarquicamente mais amplas. Neste contexto, começam a aparecer pesquisas sobre conflitos de sobreposições territoriais com Unidades de Conservação da Natureza<sup>47</sup> e empreendimentos estatais e multinacionais<sup>48</sup> voltados à extração de recursos naturais, como mineradoras, hidroelétricas etc. Em termos teóricos, nessas situações etnográficas, vemos aparecer nos resumos abordagens que evidenciam conflitos entre “epistemologias” e “cosmopolíticas”,

---

<sup>47</sup> Esses são tratados em comissões jurídicas especiais do poder Executivo em nível nacional, pois envolvem conflitos de interesse entre direitos constitucionais. Ver: Trindade (2015); Fernandes (2016); Ursini (2019), Zagatto (2019).

<sup>48</sup> Ver: Vieira (2015) e Junior (2016).

numa crescente valorização dos “saberes e práticas ecológicas” das comunidades quilombolas<sup>49</sup>.

Ao que nos parece, a ampliação do contexto das análises foi influenciada pelos avanços dos processos de titulação em suas etapas administrativas, que passaram a envolver setores de decisão governamental em escala nacional. Conforme veremos no capítulo seguinte, quanto mais o procedimento administrativo avança para a titulação quilombola, maior é o poder da autoridade burocrática com capacidade de decidir sobre seu percurso. A escala do contexto das análises se amplia também em razão dos antagonismos organizados contra a implementação das políticas quilombolas. A judicialização dos processos administrativos locais passa a ter embasamento em jurisprudência nacional nos termos da ADIN do Decreto 4.887/2003 e de seu julgamento no STF (e vice-versa). Os conflitos locais também são influenciados pelo aumento da oposição da bancada ruralista no Congresso Nacional.

É notório, nos dois conjuntos de teses da antropologia e ciências sociais, a pouca quantidade de estudos que nos resumos fazem uso do léxico racial. Com exceção das pesquisas sobre comunidades quilombolas situadas em contextos urbanos<sup>50</sup> e em pesquisas sobre práticas religiosas<sup>51</sup>, nas quais a racialização das relações sociais aparece como um aspecto fundamental nos estudos sobre as comunidades remanescentes de quilombo. O uso do léxico racial também aparece com mais ou menos ênfase nas análises sobre a formulação e aplicação dos direitos culturais e territoriais e de políticas públicas, porquanto tais direitos envolvem em sua origem todo um arcabouço teórico e político sobre a reparação das violências sofridas pela população negra escravizada e pelas consequências da escravização aos seus descendentes afro-americanos. Ou seja, as análises sobre os direitos e políticas públicas para as comunidades remanescentes de quilombo perpassam a discussão sobre injustiças e desigualdades criadas e reproduzidas na sociedade brasileira por um recorte racial de construção das diferenças<sup>52</sup>.

Por fim, foram identificadas 16 teses cujo contexto de análise perpassa por práticas de Estado, seja por meio de uma análise mais genérica sobre a constituição de políticas públicas e dos direitos às comunidades remanescentes de quilombos, ou que mais especificamente se dedicam a análise antropológica ou etnográfica do fazer do Estado na aplicação das políticas

---

<sup>49</sup> Ver: Antunes (2016), Scaramuzzi (2016) e Machado (2018).

<sup>50</sup> Ver Marques (2015) e Zagatto (2019).

<sup>51</sup> Ver Santos (2010), Marques (2012) e Querette (2014).

<sup>52</sup> Ver Rebelo (2017) e Salles (2017).

públicas e de direitos para os quilombolas<sup>53</sup>. Tentamos desconsiderar dessa contagem as várias etnografias sobre processos de emergência étnica em comunidades quilombolas específicas, que abordam os direitos quilombolas e as ações de Estado, mas que não têm o Estado como objeto central da análise, sendo suas ações inseridas num contexto relacional ao estudo da comunidade quilombola.

Entre esses trabalhos, poderíamos pensar em diversas subcategorias de classificação, haja visto que as abordagens são diversas. Temos os trabalhos que dedicam suas análises ao âmbito geral e do contexto nacional dos direitos e das políticas públicas culturais e territoriais presentes nas leis e em modelos de gestão das políticas públicas<sup>54</sup>. Encontramos pesquisas que fazem estudos comparativos entre diferentes contextos de aplicação de direitos de reconhecimento e quilombola<sup>55</sup>. E aquelas dedicadas à aplicação das políticas públicas em contextos e situações específicos<sup>56</sup>.

Podemos também distinguir entre os estudos de contextos específicos que são “a partir do Estado”, aqueles cujas análises partem de documentos, leis, normas e procedimentos<sup>57</sup>, daqueles cuja etnografia é sobre as práticas dos agentes e instituições do Estado e como eles constroem seus discursos sobre as populações etnicamente diferenciadas<sup>58</sup>. Temos três trabalhos que se referem especificamente às práticas antropológicas no contexto de aplicação de direitos e políticas públicas para quilombos<sup>59</sup>, com foco nos procedimentos de perícia (SALAINI, 2012) e produção de relatórios antropológicos (MONTEIRO, 2016; SANTOS, 2019) em processos judiciais e administrativos.

Algumas proposições teóricas e metodológicas acerca da abordagem sobre o Estado que encontramos nos resumos desses estudos fazem referência a uma “etnografia de políticas públicas” (CARVALHO, 2008), “antropologia do Estado” (SANTOS, 2019), “etnografia de um direito” (SILVA, 2020). Apenas os trabalhos de Carvalho (2008), Santos (2019) e Ursini (2019) apontam como proposta metodológica a análise de documentos processuais. Cabe mencionarmos, por fim, que entre os autores das análises “a partir do Estado”, predominam aqueles que atuam diretamente nos procedimentos administrativos e jurídicos, escrevendo “de

---

<sup>53</sup> Doria (2001); Arruti (2002); Carvalho (2008); Figueiredo (2008), Brustolín (2009); Silva (2012), Salaini (2012), Monteiro (2016), Gotlib (2016), Pacífico (2016), Ribeiro (2017), Rebelo (2017), Salles (2017), Ursini (2019), Santos, (2019) e Silva (2020).

<sup>54</sup> Como em Figueiredo (2008), Brustolín (2009), Rebelo (2017) e Salles (2017).

<sup>55</sup> Ver Silva (2012), Gotlib (2016) e Ribeiro (2017).

<sup>56</sup> Ver Pacífico (2016) e Ursini (2019).

<sup>57</sup> Carvalho (2008), Santos (2019), Ursini (2019) e Silva (2020).

<sup>58</sup> Ver Gotlib (2016), Pacífico (2020) e Silva (2020).

<sup>59</sup> Salaini (2012), Monteiro (2016) e Santos (2019).

dentro” do próprio Estado. É nesse último conjunto de trabalhos “a partir do Estado” sobre políticas públicas e direitos culturais e territoriais das comunidades remanescentes de quilombo que a presente tese está inserida. Mais especificamente, as práticas do Estado realizadas por meio do procedimento administrativo de titulação são o objeto da presente tese.

Quanto às publicações contidas no Portal de Periódicos da CAPES, o fato delas não serem classificadas em áreas de concentração, mas em “tópicos textuais”, podendo cada publicação contemplar mais de um tópico, dificultou a análise sobre os campos disciplinares. Além disso, quando fazemos a pesquisa por “assunto” utilizando a categoria “quilombola”, são selecionados materiais que apresentam a palavra, sem, necessariamente, ela ser o objeto ou assunto principal da publicação. Em razão disso, para otimizar e qualificar o levantamento, optamos também pelo uso de categorias combinadas de busca, como: “território quilombola” e “comunidade quilombola”. Com a categoria “quilombola”, o universo encontrado foi de 1.094 publicações, especificadas por tipo, conforme mostra a Tabela 2.

**Tabela 2 – Busca “quilombola” Portal de Periódicos da Capes**

Publicações “Quilombo” Periódicos da Capes	
Tipo	n°
Artigos em revistas	1.037
Resenhas	29
Livros	20
Teses	2
Artigos em jornais	6
<b>Total</b>	<b>1094</b>

Fonte: elaboração da autora.

Os “tópicos textuais” desse material se concentram nas seguintes classificações: *Brazil* (309); *Public Health* (113); *Humans* (90) e *Anthropology* (83). Também ocorreram 33 publicações no tópico *Public Policie*. Tais publicações, assim como as teses, se concentram na área de Ciências Humanas. Quando selecionamos esse montante pelos tópicos *Anthropology*, *Sociology e Social Sciences*, encontramos 162 publicações. Quando realizamos a busca com as categorias combinadas, o total de publicações sobre “comunidade quilombola” se reduz para 270, e sobre “território quilombola”, para 38.

Do Portal de Periódicos da Capes, ao selecionarmos apenas as publicações encontradas com a busca “território quilombola” para a análise qualitativa, vemos que o recorte territorial do tema quilombola leva a uma produção concentrada na etnicidade do grupo, sendo sua territorialidade compreendida como relação do grupo social com o espaço, sem,

necessariamente, incluir na análise os conflitos socioterritoriais. As análises focadas na emergência étnica ou etnogênese de um grupo social quilombola específico privilegiam os aspectos de sua organização social e cultural. O processo político de construção da identidade em geral está baseado na memória e em aspectos socioculturais de cada grupo quilombola, sendo o território concebido como um suporte material e simbólico da identidade e pertencimento do grupo quilombola. Quando o Estado é contemplado nesses estudos, as análises se concentram na construção das leis, sua aplicação e na avaliação ou denúncia quanto ao acesso ao direito e cumprimento da titulação das terras quilombolas. Ou em contextos específicos de processos de titulação e aplicação de políticas públicas em uma comunidade quilombola específica. Nessas, as situações de pesquisa envolvem o confronto entre as práticas e significados das comunidades quilombolas e os agentes do Estado e instituições, não se configurando propriamente numa antropologia do Estado, mas que perpassam como um fator relacional fundamental ao processo de emergência étnica e constituição territorial.

## **1.2 Emergência étnica e território**

No contexto de aplicação do artigo 68 do ADCT, foram fundamentais a atuação de antropólogos e as pesquisas antropológicas nas definições interpretativas dos dispositivos legais, baseadas em situações etnográficas, interpretações históricas e posicionamentos políticos sobre comunidades negras rurais e os quilombos. Em sua análise sobre a constituição e implementação dos direitos territoriais das comunidades remanescentes de quilombos, Arruti (1998; 2006) chama a atenção que as demandas sociais para a implementação do Artigo 68 influenciaram a consolidação dos usos teóricos da etnicidade baseados em Barth (1969) e em abordagens da etnologia indígena brasileira empregadas nos casos de direitos indígenas por Cardoso de Oliveira (1976) e Manuela Carneiro da Cunha (1986). Trabalhos realizados por Ilka Boaventura Leite (1990) e Eliane Cantarino O'Dwyer (1995; 2002), entre outros reunidos na Associação Brasileira de Antropologia, foram fundamentais para a construção dos arsenais teóricos da antropologia que seriam aplicados na interpretação das comunidades remanescentes dos quilombos enquanto grupos étnicos.

Antes da criação do artigo 68 do ADCT em 1988, segundo Arruti (1998), havia estudos diversos em comunidades rurais “que apresentavam a particularidade de serem negras”. Nesses estudos, as análises estavam voltadas aos aspectos culturais e identitários dos grupos,

considerados como fatores que os diferenciava da sociedade envolvente (p. 13)<sup>60</sup>. Uma segunda vertente de estudos da década de 1980 sobre comunidades rurais negras é marcada pelo abandono do culturalismo e adoção da abordagem étnica, sendo composto de trabalhos monográficos do projeto de pesquisa na USP sobre comunidades rurais formadas exclusiva ou predominantemente por populações negras que, segundo Arruti, eram “estudos sobre comunidades negras que tinham a particularidade de serem camponesas” (p. 13)<sup>61</sup>.

Uma das abordagens teóricas que amparam as investigações antropológicas acerca das comunidades negras rurais e sua emergência como remanescentes de quilombos tem um de seus esteios na teoria da etnicidade. Esta, apesar de ter sido tratada por muito tempo na antropologia social, primeiro, por um critério biológico de raça e, posteriormente, por uma abordagem culturalista – que privilegiava um conjunto de elementos culturais, como linguagem e modos de fazer, que acumulados discerniriam diferentes culturas – atualmente, compreende que a identidade étnica de um grupo é uma construção social organizacional contextualizada. A etnicidade consiste em modos relacionais de distinção e pertencimento que um grupo social faz em relação a outro, acionando critérios de pertencimento que se transformam diante de contextos sociais e políticos distintos (BARTH, 2000; CARNEIRO DA CUNHA, 1986). Para Manuela Carneiro da Cunha (1986), a identidade étnica de um grupo é função exclusiva da articulação entre autoidentificação de si com o reconhecimento dado pelo grupo. Ao cuidado que a sociedade envolvente, dependendo das circunstâncias e interesses, muitas vezes lhe queira negar sua identidade (CARNEIRO DA CUNHA, 1986:118). O’Dwyer (2002), sobre a construção relacional e circunstancial da identidade étnica, explica:

Quando falamos em fronteiras étnicas não estamos nos referindo a algo fixo e imutável, pelo contrário, elas estão em constante fluxo e redefinição. O que gera uma identidade étnica, não é uma cultura igualmente compartilhada, mas sim a relação estabelecida entre os diferentes grupos. Por isso as análises de sociedades plurais devem ser contextuais, tendo em vista, que mudanças de ordem externa podem ter impacto na forma de organização do grupo (O’DWYER, 2010, p. 34).

Em 2002, foi ratificada a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 27 de junho de 1989, pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo n.º 143 e do Decreto Presidencial n.º 5.051, de 19 de abril de 2004. A Convenção implica no reconhecimento legal da autoatribuição como critério definidor da identidade étnica, dado que no inciso 2 do Art. 1º, a Convenção dispõe: “A consciência de sua identidade indígena ou tribal

---

<sup>60</sup> Ver o trabalho de Carlos Vogt e Peter Fry (2014) por exemplo.

<sup>61</sup> Entre os trabalhos, estão o Maria de Lourdes Bandeira (1988), Renato Queiroz (2006 [1983]).

deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção” (BRASIL, 2004).

Apesar da identidade étnica não ser resultado de características raciais e culturais – como cor da pele, linguagem, rituais, e cultura material produzida – esses elementos são utilizados pelos grupos sociais para se distinguirem uns dos outros. Um grupo étnico toma elementos distintivos para se diferenciar de outro e se autoafirmar, tornando a identidade étnica, nesta abordagem, produto da organização social, constituída em interação com outros grupos sociais (BARTH, 2000). Esses elementos distintivos são lidos pela antropologia como sinais diacríticos, conforme podemos compreender pela exposição de Manuela Carneiro da Cunha (1986, p. 88):

[...] vê-se o quanto pode ser falacioso procurar, numa abordagem cultural, a explicação de traços de identificação étnica. As implicações para os estudos afro-americanos são evidentes: não me parece que se possa manter – se ainda houvesse alguém para querer fazê-lo – a ideia de uma tradição cultural que se adapta a novos meios ambientes e se perpetua como pode diante aos obstáculos que esse novo meio lhe antepõe. Ao contrário, a noção que se depreende é que a tradição cultural serve, por assim dizer de porão, de reservatório onde se irão buscar, à medida das necessidades no novo meio, traços culturais isolados do todo, que servirão essencialmente como *sinais diacríticos* para uma identificação étnica.

Não queremos aqui defender a tese de que a teoria da etnicidade foi superada ou é ineficaz para a análise das comunidades remanescentes de quilombo, pois foi substituída por uma abordagem sobre o território. A etnicidade é fundamental para a compreensão dos processos sociais e políticos constituintes da identidade das comunidades quilombolas, principalmente porque não se baseia em critérios essencialistas para análise da etnogênese dos grupos. Sua incorporação foi fundamental num primeiro momento para a legitimação das comunidades remanescentes de quilombos enquanto atores políticos e sujeitos de direitos. Porém, o reconhecimento legal da identidade étnica não tem implicação direta na obtenção da titulação da terra, como veremos a partir do capítulo 2. Para a vinculação entre o grupo étnico e a terra, além da constituição étnica do grupo social ser fundamental, há que relacioná-lo ao espaço. Para isso, foram importantes as abordagens sobre o território.

Encontramos atualmente uma variedade de formulações sobre o território. Tal diversidade não se dá apenas num plano teórico e disciplinar, em que o conceito ou noção de território é retomado por diferentes disciplinas das ciências humanas sob novas formulações e

abordagens que configuram, para alguns autores, uma “virada territorial”<sup>62</sup>. A diversidade de formulações sobre o território se dá também nos seus usos políticos, alguns deles com oposição entre si. De um lado, pode incluir formas de luta populares de movimentos sociais e étnicos “pelo território”, entendido como fundamento material e simbólico da identidade e pertencimento do grupo. Por outro, o tratamento do território pelo Estado, visível em novas formas de gestão governamental proclamadas como “gestão territorial”, “desenvolvimento territorial” e “planejamento territorial”. O território nesse sentido é compreendido como uma unidade geográfica e social otimizada para uma ação mais eficaz do Estado.

O crescimento de importância política e teórica acerca do território é justificado contemporaneamente diante do aumento global de conflitos e fenômenos sociopolíticos de disputas por terra e recursos naturais, migrações, controle sobre fronteiras, autodeterminação e autonomia de povos, em que todos são atravessados por questões relativas a domínios socioterritoriais, tendo alguns autores denominado esses conflitos como por “recursos territoriais” (ALMEIDA *et al.*, 2010). Neles, encontram-se envolvidos movimentos sociais étnicos e camponeses, exércitos paramilitares, diversos setores do Estado e grandes empresas privadas e públicas dos setores agropecuário, minerário, petroleiro e financeiro de capitais. Retomaremos à frente esses fatores conjunturais do neoliberalismo e das novas formas capitalistas de acumulação dos recursos naturais na América Latina.

Em um pequeno texto de Michel Foucault, ‘*Sobre a Geografia*’<sup>63</sup>, o filósofo afirma que o território, apesar de ser uma noção geográfica, é antes de tudo uma noção jurídico-política. O território é “aquilo que é controlado por um certo tipo de poder” (FOUCAULT, 2003, p. 157). Influenciado pelos estudos foucaultianos entre saber/poder, o geógrafo francês Claude Raffestin analisou criticamente a concepção de território utilizada na geografia, diferenciando-o do espaço para o inscrever numa relação de poder:

O espaço e o território não são termos equivalentes [...] O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) [...] Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço. [...] Evidentemente, o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve em um campo de poder. (RAFFESTIN, 1993, p. 143-144)

---

<sup>62</sup> Svampa (2019) utiliza o termo em espanhol como “*virada eco-territorial*”, ou “*giro territorial*”, também adotado pelo geógrafo brasileiro Rogério Haesbaert (2019). Em inglês encontramos o uso do termo “*territorial turn*” (OFFEN, 2003).

<sup>63</sup> Em *Microfísica do Poder* (FOUCAULT, 2003, p. 153).

Tal tratamento evitaria, segundo Raffestin (1993), análises sobre o território apoiadas em metáforas biológicas e da ecologia (como o território das hienas), que são isentas de exame histórico e social. Adepto dessa formulação, o geógrafo brasileiro Rogério Haesbaert (2004) defende a existência de múltiplos tipos de territórios baseados numa *multiterritorialidade*, cujas variações dependem dos variados sujeitos que exercem seus domínios e dos conteúdos materiais e simbólicos que mobilizam, ou seja, das relações de poder que são conformadas no espaço. Conforme essa abordagem, seria necessário distinguir os territórios de acordo com os sujeitos que exercem o poder sobre o espaço, sejam eles grupos sociais, o Estado ou instituições.

Na antropologia social, encontramos reflexões analíticas sobre o território enquanto categoria genérica, elaboradas principalmente com o sentido de questionamento à universalidade da concepção. Para diferentes povos indígenas, por exemplo, sequer existia em seus códigos simbólicos uma noção similar à de território, mas, sim, a impressão no espaço de modos de ocupação e uso (GALLOIS, 2004). Seeger e Viveiros de Castro (1989) e Gallois (2004) argumentam sobre a necessidade de diferenciar a ideia de terra enquanto meio de produção, lugar do trabalho agrícola e por onde se distribuem recursos animais e de coleta, da noção de território tribal e terra indígena. O território tribal possui dimensões sociais, políticas e simbólicas que contemplam espaços mitológicos e mapas da memória do grupo indígena (SEEGER; VIVEIROS DE CASTRO, 1989). Ele não corresponde à terra indígena, que é um conceito jurídico-político e unidade administrativa instituída pelo Estado, apesar de haver intersecções entre os dois.

A ideia de um território étnico fechado e demarcado por fronteiras é consequência do contato de povos indígenas com o Estado. Nessa relação, o Estado passa a impor ao primeiro tal configuração como forma de um processo de regularização fundiária. Ao mesmo tempo, essa relação impõe aos povos indígenas a “necessidade de elaborar conhecimentos acerca da lógica subjacente às políticas de controle territorial conduzidas pelo Estado [...] e a elaborar também estratégias territoriais para lidar com essa lógica” (GALLOIS, 2004, p. 40). Pacheco de Oliveira (1996) é categórico quanto à criação de um território étnico não ser consequência de limites de sociabilidade e relação com um espaço, mas sim, produto de relações políticas e contato interétnico:

Como já demonstrei em outra ocasião (Oliveira, 1993 e 1994B), não é da natureza das sociedades indígenas estabelecerem limites territoriais precisos para o exercício de sua sociabilidade. Tal necessidade advém exclusivamente da situação colonial a que essas sociedades são submetidas ao entrarem em contato com o homem branco. A territorialização de uma sociedade indígena é algo que procede da compulsão de uma outra sociedade, dotada de mecanismos especializados de poder e que, por sua própria natureza, outorga ao Estado Nacional o monopólio do uso da força. Não se trata de algo

natural e espontâneo que decorra basicamente de fatores socioculturais nativos, mas sim de um processo histórico que envolve confrontos e o uso da força (física, econômica e simbólica), que implica em perdas culturais, retraduições e na repressão a instituições muitas vezes centrais daquelas sociedades. (PACHECO DE OLIVEIRA, 1996, p. 9)

Em diferentes trabalhos, Pacheco de Oliveira (1998, 1999, 2012, 2016) formulou e desenvolveu o conceito ‘processos de territorialização’, o qual permite a junção entre a formação do grupo étnico e o território, estabelecida não por uma relação causal essencial, mas como resultado de um processo político e cultural. O conceito, segundo o autor, procura superar problemáticos tratamentos a-históricos contidos em formulações teóricas sobre os grupos étnicos, conforme a definição:

O que estou chamando aqui de processo de territorialização é, justamente, o movimento pelo qual um objeto político administrativo - nas colônias francesas seria a “etnia”, na América espanhola as “reducciones” e “resguardos”, no Brasil as “comunidades indígenas” – vem a se transformar em uma coletividade organizada, formulando uma identidade própria, instituindo mecanismos de tomada de decisão e de representação, e reestruturando as suas formas culturais ( inclusive as que o relacionam com o meio ambiente e com o universo religioso. (PACHECO DE OLIVEIRA, 1998, p. 56)

Ao processo de autorrepresentação centralizada em um grupo étnico está associada uma base territorial ou território que implica novas formas de relacionamentos internos e adaptações sociopolíticas do grupo em lidar com o exterior. O território remete à construção da vivência e à apropriação de recursos. Ele é constituído pela relação entre uma sociedade específica e sua base territorial. Gallois (2004) explica que apenas com a transformação do território em terra é que se pode falar em posse e propriedade.

A emergência étnica das comunidades remanescentes de quilombos é colocada, de acordo com que Alfredo W. B. de Almeida (2008a [1985]), pelo conflito entre categorias fundiárias e jurídicas contra formas de uso comum da terra e dos recursos naturais, praticadas por diferentes tipos de comunidades rurais. Formas de ‘uso comum da terra’ emergiram de diferentes segmentos camponeses. Geralmente praticadas em contextos marginais ou de crise dos sistemas econômicos dominantes, essas formas de apropriação são estratégias de autodefesa, formas de acesso e manutenção da terra, e dos recursos naturais, servindo, portanto, como garantia de reprodução material e social dessas comunidades rurais. Segundo Almeida (2008<sup>a</sup>), tais modalidades de ‘uso comum da terra’ são internamente nomeadas pelos grupos que as praticam como: “terras de preto”, “terras de índio”, “terras de santo”, “terras de parentes”, “terras de ausente”, “fundos de pasto” e “babaçuais”. Elas são praticadas de modo consensual entre grupos familiares e estão espalhadas por áreas geográficas das mais variadas e descontínuas no país, não partilhando, necessariamente, da mesma herança histórica, étnica e

cultural entre si. O uso comum da terra e dos recursos naturais é um efeito semelhante a formas sociais e culturais distintas. Sua causa principal e comum decorre de conflitos fundiários causados pela desestruturação dessas modalidades ocasionadas pela pressão Estatal e expansão das fronteiras econômicas do capitalismo na forma de propriedade privada.

Frente aos conflitos pela terra, diferentes grupos sociais passaram a se autorrepresentarem, acionando a noção de “terra comum” como “elemento de identidade indissociável do território ocupado e das regras de apropriação” (ALMEIDA, 2008a, p. 146). Entre as identidades ‘emergentes’ citadas por Almeida (2008a), temos as denominações: povos faxinalenses, de cultura cigana, indígenas, quilombolas, catadoras de mangaba, quebradeiras de coco-de-babaçu, povos de terreiro, comunidades tradicionais pantaneiras, pescadores, caiçaras, entre outras. Atualmente, a categoria jurídica de “povos e comunidades tradicionais” procurou reunir essas diferentes formas identitárias com intuito de beneficiá-las com a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) criada pelo Decreto n° 6.040/2007.

Em texto posterior, Almeida (2008b) utiliza o conceito “processos de territorialização”, de Pacheco de Oliveira (1998), para abordar a constituição identitária de movimentos sociais como etnicamente diferenciados, tendo como centralidade analítica os conflitos pela terra. O conflito se torna uma peça central em sua análise, pois é a partir dele que se configuram as formações identitárias e, por conseguinte, seus correspondentes territoriais.

A respeito das ‘terras e territórios negros no Brasil’, Ilka Boaventura Leite (1990) formulou algumas questões gerais sobre os modos de organização espacial da população negra, observadas a partir de pesquisas antropológicas com comunidades negras rurais e urbanas. Os espaços habitados por essas comunidades, de forma geral, quando observados em suas bases geográficas e sociais, são marcados tanto pela segregação social quanto pela resistência. Leite (1990) denomina esses espaços de ‘territórios negros’, por possuírem uma base social e geográfica delimitada e conhecida por todos. Eles são descritos como uma estratégia de sobrevivência construída contextualmente e sempre em constante atualização perante relações de dominação (racial e religiosa) e exploração econômica perpetuadas como efeitos da escravização da população negra. O ‘território negro’ se constitui em relação a uma identidade social de um grupo marcada por uma relação interétnica de desigualdade.

Segundo Leite (1990), nesses territórios não há a necessidade de propriedade legal, sendo a posse da terra fundamental para a sobrevivência do grupo, principalmente nas áreas rurais. Como categoria genérica, subjaz à constituição dos ‘territórios negros’ a ambiguidade entre resistência e “uma certa situação de segregação” (LEITE, 1990, p. 46). Apesar da

possibilidade desses territórios negros serem pensados de modo genérico, considerando aspectos comuns entre eles como posse, formas de utilização, estratégia de permanência no espaço físico pela necessidade de reprodução econômica e social. Como categoria analítica, eles deveriam ser considerados em suas especificidades, levando em conta as formas específicas de ocupação e manutenção, bem como as estratégias de formação do grupo social.

A emergência étnica e as formas de territorialização de povos indígenas e tradicionais se apresentaram ao final do século XX como formas de resistência frente às pressões e conflitos pela terra marcados pela expansão das fronteiras capitalistas de desenvolvimento sobre os recursos naturais na América Latina. A mobilização do território por parte de movimentos sociais não traz repertórios com argumentos de gramática nacionalista<sup>64</sup>, com a proposta de criação de novos Estados Nacionais e libertação do imperialismo colonial, apesar de haver a formulação de comunidades imaginadas com autonomia política do controle espacial e seus recursos<sup>65</sup>. Como explica Little (2002, p. 13), o alvo central das mobilizações étnicas em torno do território “consiste em forçar o Estado brasileiro a admitir a existência de distintas formas de expressão territorial – incluindo distintos regimes de propriedades – dentro do marco legal único do Estado” (LITTLE, 2002:13).

### **1.3 Direitos culturais e territoriais**

A multiplicidade de grupos étnicos e de diferentes formas de territorialização de grupos sociais serão absolvidas e representadas em parte pelo Estado enquanto modalidades de direitos sociais ao reconhecimento cultural. Assim, toda uma produção bibliográfica sobre os direitos quilombolas os situam no rol de direitos por reconhecimento. Veremos no Capítulo 3, essa gramática operando nas interpretações dos juristas que amparam as defesas administrativas e judiciais em favor da aplicação da política pública de titulação das terras quilombolas. Além do direito à diferença cultural, a titulação das terras quilombolas é considerada uma forma de reparação histórica ao povo negro pelas injustiças sociais sofridas em três séculos de escravização. Subsidiarão essas interpretações toda uma discussão teórica sobre a justiça, nem sempre explicitada nas análises sobre os direitos quilombolas.

---

<sup>64</sup> Semelhantes aos movimentos nacionalistas de *nationbuilding* dos séculos XIX e XX analisados por Anderson (2008[1983]).

<sup>65</sup> Ver Gonzalez (2010) sobre a construção da autonomia na América Latina.

Os direitos étnicos, culturais e territoriais, junto com outros associados aos direitos das mulheres e da população LGBTQI, envolvem teorias sobre a justiça social, entre as principais formuladas por Axel Honneth (2009), Charles Taylor (1994) e Nancy Fraser (1995, 2003). Não pretendemos reproduzir exaustivamente os argumentos dos autores conforme suas afiliações filosóficas<sup>66</sup>, nem as críticas e diálogos que eles produziram entre si, pois isso seria assunto para outra tese. No entanto, uma incursão sobre suas formulações se faz importante.

Esses autores, para discutirem os fundamentos da justiça social, pressupõem antes, de maneira não consensual entre eles, quais são os fundamentos dos conflitos sociais. A proposição central da teoria do reconhecimento, que data dos anos 1990<sup>67</sup> e ampara a criação de direitos de reconhecimento, pressupõe que a falta de reconhecimento é o fundamento dos conflitos sociais e das disputas políticas. Honneth (2009[1992]) aborda o reconhecimento nos campos intersubjetivo – como uma característica universal e genérica de todo ser humano, fundamental à constituição de sua identidade pessoal – e das relações sociais, como condição fundamental para a participação autônoma de sujeitos e de identidades coletivas na esfera pública. O não reconhecimento social é experimentado, pessoal e coletivamente, segundo Honneth, como um “desrespeito moral” no qual há a desqualificação do sujeito ou de sua maneira de ser, estar e conhecer perante outros grupos. O desrespeito moral é experimentado com sentimentos de sofrimento, humilhação e privação, podendo ser experiências coletivas e formadoras de processos sociais identitários que se configuraram numa “luta por reconhecimento” (HONNETH, 2009) ou “política do reconhecimento” (TAYLOR, 1994).

Em consonância com a teoria crítica marxista, Nancy Fraser (1995; 2003) não atribui apenas ao desrespeito moral a causa dos conflitos sociais, defendendo a intersecção entre desrespeito e desigualdade econômica entre classes sociais, como matriz dos conflitos sociais e das lutas políticas. Fraser argumenta que injustiças sociais provocadas pela exploração econômica não se esgotam por meio do reconhecimento moral, e vice-versa, pois a maioria dos grupos marginalizados do “status social” e de instâncias de poder, como as mulheres e afrodescendentes, sofrem ambos: exploração econômica e dominação cultural. A produção das injustiças sociais advém de uma combinação do desrespeito moral com a exploração econômica. Para tratar das lutas políticas como uma questão de justiça, Fraser defende um conceito duplo de justiça social como sua tese principal. A realização da justiça social é composta, na formulação de Fraser, tanto pela redistribuição material quanto pelo

---

<sup>66</sup> Para uma introdução sobre as diferentes abordagens filosóficas acerca do reconhecimento, ver Iser (2019).

<sup>67</sup> Axel Honneth (1992), Charles Taylor (1994) e Nancy Fraser (1995).

reconhecimento, pois tem como pressuposto dos conflitos sociais a interdependência entre dominação social e exploração econômica. O tratamento do reconhecimento como uma questão de justiça evitaria, para ela, a psicologização das lutas políticas e a reificação de identidades pessoais e coletivas; operações que dificultam a compreensão de processos transnacionais de acúmulo de capital e sua relação com a reprodução de desigualdades sociais.

Quando observamos as transformações políticas, sociais e econômicas do contexto latino-americano desde a década de 1980, é possível notarmos a correlação entre mudanças do padrão de acúmulo de capital e as transformações nas formulações teóricas, discursivas e legais sobre direitos étnicos, culturais e territoriais. O final da década de 1980 e toda a década de 1990, na América Latina, foram marcados pelos processos de democratização política criados com o fim de regimes de governo ditatoriais. Ao mesmo tempo, a estrutura de Estado fomentou a abertura econômica ao mercado financeiro globalizado, nos termos do Consenso de Washington (1989).

A crise de legitimidade e representação dos regimes ditatoriais forçou as elites nacionais dos países latino-americanos a renegociarem os pactos sociais entre classes numa nova estrutura de Estado via reforma constitucional, com maior ou menor participação popular (ALVARES, DAGNINO, ESCOBAR, 1998; VAN COOT, 2001). Atores nessas lutas políticas, grupos historicamente marginalizados da hierarquia dos poderes político e econômico, como camponeses, povos indígenas e afrodescendentes, organizados em movimentos sociais, ampliaram os modos de participação e da própria representação da cidadania nacional antes predicada na imagem de um sujeito político culturalmente homogêneo e racialmente justificado no ideal nacional de uma democracia racial (SCHWARCZ, 1997; ALVARES, DAGNINO, ESCOBAR, 1998; PASCHEL, 2016).

As novas constituições legais foram marcadas por direitos políticos, sociais e culturais que incorporaram o reconhecimento da diversidade étnica, racial e cultural como formadora das sociedades nacionais (ALVARES, DAGNINO, ESCOBAR, 1998; VAN COTT, 2001; GONZALEZ, 2002). Esse reconhecimento legal se organizou de modo distinto em cada Estado latino-americano, com efeitos jurídicos e políticos diversos<sup>68</sup>, que sofreram modificações em sua aplicabilidade ao longo do tempo.

---

<sup>68</sup> Na coletânea organizada por Gonzalez (2002) há uma análise das transformações dos ordenamentos jurídicos de cada país segundo um grau de maior ou menor autonomia política possibilitada pelas leis. Ver também Van Cott (2001).

A mudança política aos governos democráticos na América Latina também foi acompanhada pela abertura econômica ao mercado globalizado de capitais financeiros<sup>69</sup>, exigida em contrapartida aos empréstimos e investimentos tomados nas décadas anteriores. Essa abertura econômica implicou o cumprimento pelos Estados de uma ampla agenda de política econômica condicionada pelas agências de financiamento internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. O receituário neoliberal incluía a privatização de ativos estatais, a desregulação de leis trabalhistas e sindicais, bem como de outros campos legais que onerassem a rentabilidade do capital e o controle do mercado. Regras de ajuste fiscal marcadas pela austeridade no contingenciamento de gastos em políticas públicas sociais foram implementadas pelos Estados, com consequências diretas no aumento da pobreza e da desigualdade social, que levaram a uma crise de representatividade do Estado na promoção da equidade social e econômica (HELLEINER, 1994; HARVEY, 2014).

Burguete (2010) analisa que os paradigmas da ‘assimilação’ e ‘integracionismo’ à sociedade nacional com os quais operaram os Estados e o capital monopolista com os povos indígenas e grupos étnicos nas décadas anteriores aos anos 1990 foram substituídos por um paradigma do multiculturalismo. O multiculturalismo, segundo ela, é a política de reconhecimento de “minorias étnicas” que existem, principalmente, dentro dos Estados Nacionais da Europa e América do Norte (Canadá e EUA). Para ela, nos anos 1990, as reivindicações por autodeterminação de grupos étnicos e povos indígenas passaram a ser tratadas como políticas de reconhecimento pelos Estados na maioria dos países da América Latina, que promulgaram reformas constitucionais com direitos indígenas, mas limitando-os ao reconhecimento de suas especificidades culturais (BURGUETE, 2010).

Hale (2002, p. 490) analisa que as políticas culturais operaram sempre com limites imputados pelos Estados, elites locais e agências multilaterais, que distinguem os direitos aceitáveis e legítimos, as formas de ação política apropriadas para alcançá-los e até os critérios dos sujeitos legítimos. Nesse sentido, as concessões do “multiculturalismo neoliberal” estruturaram os espaços nos quais os sujeitos de direitos culturais ocupam, definindo a própria linguagem da disputa política (HALE, 2002).

Nos anos 1990, a contradição produzida entre a abertura política democrática e a política econômica neoliberal foi propulsora de conflitos sociais e crises políticas na América Latina que, nos anos 2000, produziram a ascensão política de regimes progressistas e partidos políticos

---

<sup>69</sup> Com exceção do Chile, que foi pioneiro na implantação da agenda neoliberal em 1980, capitaneada pelos financistas e pela inteligência burocrática norte-americana durante a ditadura militar de Augusto Pinochet.

de esquerda que retomaram a participação do Estado na aplicação de políticas sociais. Essas políticas, porém, ainda estavam implicadas numa estrutura econômica-financeira neoliberal (SVAMPA, 2019).

Nos contextos das insurgências indígenas e camponesas da América Latina no fim do século XX e início do século XXI, a autonomia apareceu numa pluralidade de experiências que foram desde o Exército Zapatista de Libertação Nacional, no México (1994), até a Constituição de um Estado Plurinacional, na Bolívia (2009), assumindo sentidos diversos dentro dos Estados e dos movimentos sociais (GONZALEZ, 2006; FERREIRA, 2016). Gonzalez (2006) analisa a autonomia, no contexto da América Latina, a partir de duas formas legais, reconhecidas pelo Estado: como *regime de governo* ou como *autonomia territorial*. Segundo ele, essas formas de autonomia de grupos indígenas ou étnicos foram estabelecidas de modo estratégico pelos Estados como forma reconstituição de sua legitimidade política, questionada em um processo de crise de representatividade e do protagonismo do Estado no combate às desigualdades sociais.

Ambos os tipos são estabelecidos por leis que requerem a criação de territórios étnicos legalmente reconhecidos por parte da política estatal, em cujo interior se reconhecem ou são estabelecidas autoridades próprias de poder, por onde os povos indígenas exercem seu direito à autodeterminação dentro da organização estatal (GONZALEZ, 2010, p. 38). A demanda pelo estabelecimento de autonomias territoriais indígenas ou multiétnicas constitui, atualmente, uma pauta fundamental entre as relações dos povos indígenas com os Estados, onde ao menos seis países incluíram em sua constituição política alguma forma de autonomia territorial indígena ou multiétnica: Panamá (1972), Nicarágua (1987), Colômbia (1991), Venezuela (1999), Equador (2008) e Bolívia (2009) (GONZALEZ, 2010, p. 36).

Acerca das causas e efeitos práticos dessas transformações legais, Gonzalez (2006) aponta que, apesar da falta de análises comparativas dos casos de autonomia territorial e regime autonômicos nos países latino-americanos, é possível afirmar que tal reconhecimento legal se deu diante de uma crise de representatividade e legitimidade dos Estados, e que adoção da autonomia territorial, por conseguinte, revigorou a governabilidade democrática com a inclusão da diversidade multicultural. No entanto, Gonzalez (2016) pondera que apesar de a autonomia ter fortalecido formas de resistência de grupos étnicos, esses regimes autonômicos não se mostraram, necessariamente, combativos à adoção do neoliberalismo multicultural, entendido como adoção de políticas e discursos de inclusão da diversidade cultural pelo Estado, mas que preservam a ordem econômica de acumulação capitalista e das relações internacionais do poder que instituem as desigualdades sociais. Nesse sentido, ele conclui que os regimes autonômicos

e as autonomias territoriais, paradoxalmente, podem subordinar e impedir o empoderamento dos povos indígenas quanto à autodeterminação, o enfrentamento da pobreza, a exclusão social e o racismo (GONZALEZ, 2006, p. 57).

Se efeitos de conquistas ou de concessões, o fato é que por toda América Latina se produziram novos sujeitos de direitos e práticas políticas que contestaram e criticaram as formas de representação institucionalmente estabelecidas e culturalmente dominantes, ampliando as noções de cidadania e da democracia em contraponto aos mecanismos de dominação e exploração (ALVARES; DAGNINO; ESCOBAR, 1998). Nesse sentido, uma abordagem analítica dos direitos étnico e culturais não poderia tributá-los a um ou outro polo das forças em jogo, mas sim compreendê-los em vista à relação dialética estabelecida entre movimentos sociais e Estado, incluindo nessa perspectiva diferentes escalas que permitem compreender os alinhamentos políticos entre contextos internacionais e nacionais.

#### **1.4 Os remanescentes das comunidades dos quilombos do Artigo 68 dos ADCT**

O Artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988 reconheceu a ocupação e atribuiu o direito à titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, por meio do seguinte preceito: “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.”

No Brasil, desde a promulgação do Artigo 68/ADCT<sup>70</sup>, diversas políticas públicas de reconhecimento cultural e territorial, bem como outras com cunho universal redistributivo – como Bolsa Família e o acesso à saúde e educação, em que os remanescentes das comunidades dos quilombos são um tipo especial de público, – tiveram sua criação e execução nas esferas dos governos federal e estaduais, produzindo múltiplos efeitos. Nenhuma política pública cultural, social, agrária, agrícola ou ambiental é, atualmente, discutida sem se considerar os “quilombolas” como categoria social e ator político, nem seus territórios enquanto unidade sociocultural, ambiental e fundiária. O estabelecimento dos significados sobre as comunidades remanescentes de quilombo, suas terras e seus territórios, implicou ações de Estado para a aplicação das políticas públicas. Tais significados foram disputados politicamente por atores e instituições, e sofreram alterações ao longo do tempo desde sua criação, conforme analisamos no início deste capítulo.

---

<sup>70</sup> Doravante o nomearemos apenas por artigo 68.

A promulgação do artigo 68 dos ADCT foi resultado da atuação política do movimento negro<sup>71</sup>, articulada a dois legisladores do Estado do Rio de Janeiro durante a Assembleia Constituinte de 1988: Carlos Alberto Caó (PDT/RJ), autor da proposição, e Benedita da Silva (PT/RJ). As discussões na Constituinte sobre o direito ao reconhecimento e titulação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos se deram no interior da “Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias”, que tratou dos direitos culturais na Carta Constitucional.

À época da Constituinte, direitos de acesso à terra, como a reforma agrária, foram destinados à “Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”. Segundo Picelli (2014), que analisou e comparou as discussões feitas no âmbito das duas comissões, o direito à titulação quilombola não teria passado sem alterações e oposição se estivesse na mesma subcomissão que tratou da reforma agrária, como ocorreu com esta. Tanto os legisladores constituintes quanto os membros do movimento negro, cuja atuação se concentrava em áreas urbanas, desconheciam a existência e extensão das comunidades negras rurais e os efeitos sociais que o artigo 68 suscitaria. Tanto que a titulação das terras ficou numa seção transitória da Constituição, pois acreditava-se que em um prazo de tempo a demanda seria efetivada. Por meio de entrevistas com integrantes do Movimento Negro Unificado (MNU), Arruti (2006) descreveu os sentidos que o artigo 68 assumia para seus integrantes:

Segundo Flávio Jorge, do Fórum Estadual de Comunidades Negras de São Paulo, a militância negra na época tinha, de fato, mais dúvidas que certezas com relação ao artigo e seu texto final teria sido resultado de um esgotamento do tempo e das referências de que o movimento dispunha para o debate, mais do que de qualquer consenso. A decisão teria passado, principalmente, pela avaliação de que seria necessário lançar mão do “momento propício”, mesmo que não se soubesse ao certo o que se estava fazendo aprovar. Tanto o desconhecimento sobre a realidade fundiária de tais comunidades por parte dos constituintes quanto o contexto de comemoração do Centenário da Abolição (“nós vinculamos que quem votasse contra o “artigo 68” poderia levar pecha de racista”) formaram o caldo ideológico que permitiu o surgimento do “artigo 68”. Só uma coisa parecia estar fora de discussão, segundo o debutado Luiz Alberto (PT/BA) – coordenador nacional do MNU: que o “artigo 68” deveria ter um sentido de reparação dos prejuízos trazidos pelo processo de escravidão e por uma abolição que não foi acompanhada por nenhuma forma de compensação, como acesso à terra. (ARRUTI, 2006, p. 68)

A criação do artigo 68 também se apresentou em um momento político propício, ensejado pelo centenário da Abolição da Escravidão, de crítica à discriminação racial e as desigualdades estruturadas pela escravização de negros. A titulação das terras ocupadas pelos

---

<sup>71</sup> Ver a primeira parte, “Processo de nomeação”, do livro Mocambo de Maurício Arruti (2006); o artigo de Silva (1997), bem como a dissertação de mestrado de Picelli (2014).

remanescentes das comunidades dos quilombos se colocou, nesse contexto, com um sentido de reparação ao desrespeito moral sofrido e como forma de proteção da cultura negra, com base na interpretação de que as comunidades negras rurais a que se tinham informações eram contiguidades sociais e culturais dos antigos quilombos – por isso a utilização legal da categoria “remanescentes” (SILVA, 1997).

Segundo Picelli (2014), não havia “relatos nos documentos do Movimento Negro Unificado ou nos registros de trabalho da Assembleia Nacional Constituinte de que o tema tenha sido tratado como uma demanda fundiária” (PICELLI, 2014, p. 110). Durante a Constituinte, apesar da visibilidade da questão racial na opinião pública, o reconhecimento de direitos à população negra foi limitado aos direitos culturais, enquanto proposições direcionadas para um sentido distributivo, como ações afirmativas, sofreram oposição, sendo vetadas do texto constitucional. Conforme observou Picelli (2014),

Medidas que garantissem tratamento diferenciado, como reserva de vagas em órgãos públicos e empresas, visando a inclusão da população em espaços de poder, foram taxadas de “privilégios” e acusadas de ferir o princípio da igualdade, sobretudo pelo relator da comissão, Alcení Guerra e pelo deputado Ruy Nendel. (PICELLI, 2014, p. 108-109)

Além do artigo 68, na mesma “Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias” foram criados os que viriam a ser os artigos 215 e 216 da Constituição de 1988, referentes à cultura. Em síntese, esses artigos tratam da garantia do pleno exercício de manifestações culturais e da proteção do patrimônio cultural brasileiro formado por “segmentos étnicos nacionais” e por “grupos participantes do processo civilizatório nacional”, entre eles, indígenas e afrodescendentes:

**Art. 215.** O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º – O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º – A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§ 3º – A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: (I) defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (II) produção, promoção e difusão de bens culturais; (III) formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; (IV) democratização do acesso aos bens de cultura; (V) valorização da diversidade étnica e regional. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 48, de 2005).

**Art. 216.** Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I – as formas de expressão; II – os modos de criar, fazer e viver;

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

O conteúdo dos artigos constitucionais 215 e 216 reproduz a superação da ideia de raça do século XIX (compreendida como o substrato das diferenças sociais) pela ideia de cultura conforme a conceberam tradições antropológicas<sup>72</sup>: compreendida como produto ou expressão simbólica de identidades coletivas. Os artigos 215 e 216 expressam também alguns significados sobre a cultura brasileira, tratados teoricamente em Gilberto Freyre e Darcy Ribeiro, por exemplo, de que a civilização brasileira é formada pela junção de três matrizes socioculturais principais: a branca portuguesa, a negra africana e a dos povos indígenas originários. Na conjuntura da redemocratização dos anos 1990, os usos políticos dessa concepção de cultura não serviram de apologia à miscigenação ou à democracia racial, como feito anteriormente, mas, ao contrário, se orientaram para a valorização da diversidade cultural, para a denúncia da desigualdade racial e do racismo e para o reconhecimento das diferenças culturais.

Não foram, no entanto, atores sociais mobilizados por uma agenda sobre os direitos culturais que pressionaram o Estado para a aplicação do artigo 68 dos ADCT, mas sim, conflitos sociais agrários envolvendo a expulsão de comunidades negras rurais da terra. Nesse contexto do início dos anos 1990 foram mobilizadas discussões públicas envolvendo setores do Estado, movimentos sociais e da academia<sup>73</sup>, com o intuito de definir quem são os sujeitos do direito criado pelo artigo 68, os remanescentes das comunidades dos quilombos, e as terras por eles ocupadas (SILVA, 1997; ARRUTI, 2006). Envolvida nesses debates, a ABA elaborou a seguinte definição para os remanescentes das comunidades de quilombos:

[...] Não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Da mesma forma, nem sempre foram constituídos a partir de movimentos insurrecionais ou rebelados, mas sobretudo, consistem em grupos que desenvolveram práticas cotidianas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos e na consolidação de um território próprio. A identidade desses grupos também não se define pelo tamanho e número de seus membros, mas pela experiência vivida e as versões compartilhadas de sua trajetória e continuidade enquanto grupo. Neste sentido,

---

<sup>72</sup> Utilizamos a genealogia feita por Adam Kuper (2002) sobre o conceito de cultura nos EUA, tendo como seus expoentes Franz Boas, Kroeber e Kluckhohn, esses últimos baseados nas formulações de Talcott Parsons (KUPER, 2002:38) para criar uma abordagem científica sobre a cultura nos anos 1950. As formulações teóricas sobre a cultura continuam em Geertz, Sallhins e nos pós-modernos, até sua apreensão política pelo multiculturalismo e *cultural studies*.

<sup>73</sup> Por exemplo, em novembro de 1992, foi realizado o encontro "*Sítios Históricos e Monumentos Negros*" em conjunto com a Universidade Federal de Goiás; em 1994, o "*I Seminário Nacional de Comunidades Remanescentes de Quilombos*", organizado pela Fundação Cultural Palmares; em 1995, foi realizado o "*I Encontro Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas*" que trará dimensão nacional das comunidades negras rurais e onde se dará a criação da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ).

constituem grupos étnicos conceitualmente definidos pela antropologia como um tipo organizacional que confere pertencimento através de normas e meios empregados para indicar afiliação ou exclusão. (ABA, 1994)

Em 1995, duas proposições de implementação do artigo 68 em nível federal foram apresentadas como projeto de lei: uma pela Câmara dos Deputados e outra pelo Senado Federal<sup>74</sup> (SILVA, 1997). Nesse contexto, opiniões e posicionamentos se divergiam sobre o órgão que deveria executar os procedimentos administrativos de titulação das terras quilombolas, se a Fundação Cultural Palmares ou o INCRA. Tal divergência refletia controvérsias sobre o significado do artigo 68: se o seu tratamento deveria ser cultural ou fundiário. A Fundação Cultural Palmares (FCP) era recém-criada, em agosto de 1988<sup>75</sup>, e ainda possuía uma estrutura administrativa concentrada em Brasília e nas capitais. As críticas à competência da aplicação do artigo 68 ser deste órgão recaiam sobre sua falta de estrutura administrativa, bem como pela falta competência legal e técnica para lidar com assuntos fundiários. Também era temerária entre as críticas, que a definição identitária fosse feita por laudos e estudos técnicos externos ao órgão, e pré-condicionados por normas que tomassem como parâmetro critérios culturais e provas documentais como índices de veracidade da identidade dessas comunidades. Mas, principalmente, havia um problema de fundo que recaía sobre a matéria de competência da Fundação Cultural Palmares como sendo a cultura e a conotação limitante que o artigo 68 tomaria enquanto “apenas” um direito cultural. Trecanni (2006, p. 136) cita um documento da Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI-SP)<sup>76</sup> que expressa essa crítica à cultura:

Outro pressuposto da minuta que nos parece equivocado é o de conceber a regularização desta categoria de terras como uma questão prioritariamente cultural – o que leva o decreto a destinar um órgão do Ministério da Cultura a tarefa de gerenciar o processo de titulação destas terras e de zelar por sua proteção [...]. O que está em jogo é a defesa da cidadania de grupos étnicos de origem afro-brasileira, cuja identidade e sobrevivência física e cultural está diretamente vinculada a garantia de um território específico. O artigo 68 [do ADCT] inova e avança reconhecendo direitos territoriais deste segmento da sociedade Brasileira. Neste contexto estamos diante de uma problemática fundiária. (CPI-SP, 1997 *apud* TRECANNI, 2006, p. 136)

Por outro lado, as críticas ao tratamento fundiário da questão quilombola pelo INCRA, órgão da administração pública federal responsável pela reforma agrária e gestão da malha

---

<sup>74</sup> Projeto de Lei n° 627, de 1995 do Deputado Alcides Modesto e a segunda proposta pela Senadora Benedita da Silva, Projeto de Lei n.º 129 de 1995.

<sup>75</sup> A FCP foi criada no governo de José Sarney pela lei n.º 7.668, de 22 de agosto de 1988.

<sup>76</sup> Grupo Interministerial criado em 4 de dezembro de 1996 apresentou a Proposta de Decreto por meio da Exposição de Motivos Interministerial n.º. 061/97, de 07 de maio de 1997.

fundiária rural, referiam-se ao tratamento indiferenciado que os remanescentes pudessem ter enquanto “trabalhadores rurais” ou camponeses e, por conseguinte, da titulação de suas terras ser feita por meio da titulação individual, aos moldes da reforma agrária praticada<sup>77</sup>. As críticas à competência do órgão defendiam que componente da diferença étnica e cultural deveria ser anterior, especialmente se considerada a especificidade das terras de uso comum, não podendo ser qualquer uma, mas um território específico. Silva (1997) reproduz a carta de João Pacheco de Oliveira, então presidente da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), escrita em 22 de maio de 1995, à senadora Benedita da Silva sobre o Projeto de Lei 129/95:

Tais comunidades não podem ser enquadradas unicamente como componentes da massa indiferenciada de trabalhadores rurais existentes no Brasil, pois sofrem discriminações específicas em virtude de serem caracterizados como “negros”, paralelamente lutando por manter tradições culturais próprias que se realizam dentro dos parâmetros espaciais de uma terra de uso comum. (OLIVEIRA, 1995 *apud* SILVA, 1997, p. 84)

As duas proposições legislativas de implementação do artigo 68 em nível federal não tiveram prosseguimento à época. Somente em 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o artigo 68 foi finalmente regulado por meio do Decreto 3.912/2001. O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi considerado o marco da institucionalização do multiculturalismo e das políticas afirmativas no Brasil<sup>78</sup>. O decreto, no entanto, foi criticado por juristas, acadêmicos, instituições da sociedade civil e por movimentos sociais ligados às comunidades negras rurais (TRECANNI, 2006), pois restringia “o reconhecimento da propriedade” das terras a um marco temporal. Pelo decreto, seriam reconhecidas somente as terras que estivessem ocupadas por quilombos em 1888, ano da abolição da escravidão, até a data de 05 de outubro de 1988<sup>79</sup>, pelos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. O decreto atribuiu a competência da execução administrativa da titulação quilombola à Fundação Cultural Palmares, e manteve os procedimentos de reconhecimento divididos em duas etapas: a primeira de “identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos” e a segunda de “reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro das terras por eles

---

<sup>77</sup> Ver Silva (1997) e Trecanni (2006).

<sup>78</sup> Em 02 de junho de 1996, foi realizado no Palácio do Planalto o seminário internacional “Multiculturalismo e racismo: o papel da ‘ação afirmativa’ nos Estados democráticos contemporâneos” com discurso de abertura feito pelo então Presidente da República.

<sup>79</sup> Art. 1º Compete à Fundação Cultural Palmares - FCP iniciar, dar seguimento e concluir o processo administrativo de identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como de reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário das terras por eles ocupadas.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput, somente pode ser reconhecida a propriedade sobre terras que:

I - eram ocupadas por quilombos em 1888; e

II - estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988.

ocupadas”. Como o decreto não mencionava a possibilidade de desapropriação de imóveis, nem a FCP possuía competência legal para tanto, a titulação das terras quilombolas se viu restrita às terras públicas ou devolutas. No período de vigência do decreto, entre 2001 e 2003, um único título foi concedido aos remanescentes dos quilombos em âmbito federal (DALLACOSTA; PICELLI, 2020).

Segundo dados Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ/INCRA, 2020), no período de 1995 a 2003 foram expedidos quarenta e um (41) títulos de propriedade aos remanescentes das comunidades de quilombo, sendo trinta e um (31) deles por órgãos estaduais e dez (10) por federais. A CPI-SP, que construiu e alimenta com informações a plataforma digital denominada de “Observatório Terras Quilombolas” (COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO, 2020), contabilizou, para o mesmo período, vinte (20) “Terras Quilombolas Tituladas” pelos órgãos estaduais e dez (10) pelos federais.

Em 20 de novembro de 2003 foi publicado o Decreto Presidencial n.º 4.887 pelo novo Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, com a finalidade de regulamentar os procedimentos de “identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos”. O Decreto 4.887/2003 revogou o anterior e estabeleceu novas definições legais sobre quem são os sujeitos do direito, as terras por eles ocupadas e a competência legal da titulação. Dentre as transformações legais mais importantes, estão: a adoção do princípio da autoatribuição como critério para identificação identitária; a definição dos remanescentes das comunidades dos quilombos como grupos étnicos dotados de relações territoriais específicas; a definição da terra ocupada como a utilizada para reprodução física, social, econômica e cultural do grupo; a possibilidade legal da desapropriação de propriedades privadas; o título coletivo e inalienável da propriedade da terra; a transferência da competência administrativa da titulação em nível federal da Fundação Cultural Palmares (FCP) para o INCRA<sup>80</sup>.

Ao definir as comunidades quilombolas como as dotadas de “relações territoriais específicas”, e que, para efeitos da identificação e demarcação de suas terras, serão levados em consideração “critérios de territorialidade”, o Decreto 4.887/2003 incorpora o significado de território à legislação quilombola, o que até então não existia no artigo 68 do ADCT. Trecanni (2006) nos fornece elementos importantes sobre o sentido “territorial” trazido pelo Decreto 4.887/2003 e conferido à titulação das terras quilombolas:

---

<sup>80</sup> É importante mencionar que a competência administrativa da titulação quilombola não é exclusiva do poder Federal, podendo ela ser feita pelos poderes estaduais e municipais.

O reconhecimento de domínio das terras quilombolas não é uma mera forma de regularizar terra ou promover ações de reforma agrária, mas o resgate de uma dívida histórica. Passados seis anos, esta ideia voltou nas palavras do presidente do INCRA, Rolf Hackbart, que assim apresentava a tarefa a ser assumida atualmente pelo órgão: “*Mais que regularizar, é viabilizar o futuro destas comunidades*”. Não se trata só de atender a pleitos por títulos fundiários, mas de atender a uma demanda de uma política pública baseada no respeito aos direitos territoriais dos grupos étnicos e minoritários (os elementos culturais e sociais dos territórios quilombolas podem ser considerados similares aos dos povos indígenas). As terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos são elevadas à condição de *Território Cultural Nacional*. (TRECANNI, 2006, p. 135, grifos nossos)

Para concluirmos este capítulo, precisamos retomar a discussão bibliográfica sobre o tema quilombo, em especial, sobre os trabalhos dedicados a analisar as políticas públicas para as comunidades remanescentes de quilombos. Vimos que na temática sobre as comunidades quilombolas, uma revisão bibliográfica não se restringe apenas a uma análise da produção intelectual, considerando que o campo intelectual nesse tema contribuiu direta e indiretamente para a formulação e aplicação das políticas públicas. A narrativa produzida por esse campo intelectual contida numa bibliografia especializada faz parte, assim, da produção dos “atos de Estado”, que é o objeto de pesquisa desta tese.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário, em parceria com outros órgãos e com a Associação Brasileira de Antropologia (1ª edição), promoveu o Prêmio Territórios Quilombolas, e em três edições premiou e publicou textos sobre a temática quilombola (ABA/MDA, 2006; BRASIL/MDA, 2007; LEITE, DANTAS e CERQUEIRA [org.], 2012). Também encontramos, relatórios governamentais destinados a uma avaliação de desempenho das políticas públicas para quilombos, encomendados e financiados pelo governo (BRASIL, 2011, 2015, 2017).

Na antropologia, análises sobre as políticas públicas para remanescentes das comunidades dos quilombos são encontradas em textos publicados em coletâneas com a temática “quilombos” (ALMEIDA, 2008; ALMEIDA *et al.*, 2010; O’DWYER, 2002; LEITE, 2005; 2015; OLIVEIRA, 2016). Entre as coletâneas especializadas na temática, destacamos os Boletins Informativos do Núcleo de Estudos NUER da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e coletâneas publicadas pela Associação Brasileira de Antropologia (O’DWYER, 2002; LEITE, 2005; OLIVEIRA; MURA e SILVA, 2015; OLIVEIRA, 2016). Ambas concentram uma produção de textos sobre as comunidades quilombolas, com análises dos processos políticos de emergência étnica e exame dos contextos administrativos e políticos da titulação quilombola. Também encontramos a temática quilombola sendo discutida em coletâneas sobre campesinato e sobre políticas públicas agrárias e agrícolas (MALUF; FLEXOR [org.], 2017).

Entre essas publicações, destacamos dois artigos que se dedicaram ao exame de políticas públicas para os remanescentes de quilombos. Tanto Arruti (2009) quanto Ferreira (2017) analisam as políticas públicas para comunidades remanescentes de quilombos pensadas de maneira geral, não em contextos restritos à titulação das terras e nem à aplicação numa comunidade específica. Nos artigos, as políticas públicas são o foco do tratamento com centralidade analítica, não fatores acessórios de outros processos sociais. Ambos os autores chamam a atenção para as contradições envolvidas na gestão dessas políticas. Arruti (2009) argumenta que nos primeiros anos de surgimento e implementação de políticas públicas para os quilombolas na esfera federal, de 2003 a 2009, seu formato de gestão era predominantemente descentralizado. O tipo dessas políticas variava numa ambivalência entre aquelas criadas especificamente para os remanescentes das comunidades dos quilombos e as inseridas em outras políticas públicas de cunho universal, como as de combate à pobreza, saúde e educação, em que os quilombolas são um público específico. Tal ambivalência entre políticas universais ou políticas diferenciadas para um grupo específico reflete uma disputa política, que podemos relacionar ao par: reconhecimento ou distribuição. Para Arruti (2006), ao que parece, a redistribuição econômica não é suficiente para combater desigualdades e injustiças raciais que atravessam os contextos sociais das comunidades quilombolas.

Ferreira (2017) argumenta sobre a existência de uma disjunção entre reconhecimento cultural e territorial, a qual se torna aparente nas posições institucionais que favorecem políticas públicas de reconhecimento cultural e redistribuição monetária em detrimento do cumprimento do direito territorial. Tal disjunção se torna cada vez mais aparente quando verificada a disparidade em números entre as comunidades quilombolas autorreconhecidas e aquelas que têm seus territórios titulados, conforme veremos no próximo capítulo. Para Ferreira (2017), o reconhecimento das particularidades socioculturais das comunidades remanescentes de quilombos é um fator que endossa a necessidade da redistribuição de terra, não uma garantia de justiça moral em si. A insurgência étnica dos grupos quilombolas ganha uma perspectiva de autonomia quando aparece relacionada ao território.

Em diferentes contextos e temporalidades, sempre a depender dos interesses envolvidos na disputa, serão colocadas e rearranjadas essas aparentes contradições da política pública que ora situa o cultural e étnico em oposição ao territorial. No próximo capítulo, por meio da sistematização e análise de dados sobre a aplicação da titulação das terras quilombolas, ficará evidente que o reconhecimento cultural pode ser feito sem a contrapartida da redistribuição da terra, feita por meio da titulação. O reconhecimento sociocultural sem a redistribuição fundiária é uma tendência multicultural do Estado neoliberal. No entanto, o contrário não é possível, pois

toda a titulação das terras quilombolas foi subsumida à identidade de um grupo e à noção de seu território.

Consideramos que os trabalhos desenvolvidos a partir do tema quilombos, talvez por consequência do foco nos temas da etnogênese e do território étnico, que são temas tradicionais ao interesse antropológico, acabam que, em sua maioria, por se concentrarem nas fases iniciais de identificação e reconhecimento territorial feitos pelo Estado. Assim, a bibliografia especializada, apesar do acúmulo reflexivo sobre o tema, carece de análises sobre o processo de titulação do Estado como um todo, que envolve práticas de agentes, produção de saberes e disputas políticas que extrapolam as fases processuais iniciais. A presente tese, nesse sentido, visa contribuir para preencher esse vazio.

## **CAPÍTULO II**

### **A ORDEM DA RAZÃO BUROCRÁTICA**

No capítulo anterior, abordamos algumas das disputas semânticas e políticas que estiveram presentes no contexto de criação e aplicação do Artigo 68 do ADCT, que, no conjunto das leis brasileiras do século XX, reintroduziu em uma nova roupagem a categoria quilombo. Depois de analisar as interpretações teóricas que as comunidades remanescentes de quilombos e o território quilombola adquiriram no campo intelectual em estreita relação com a aplicação do artigo 68 do ADCT, neste capítulo examinamos as normas administrativas criadas para regulamentar o procedimento de identificação, delimitação, demarcação e titulação das terras das comunidades remanescentes de quilombos, criado pelo Decreto 4.887 de novembro de 2003.

O Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003, estabilizou o significado legal das comunidades remanescentes de quilombos como grupos étnicos dotados de relações territoriais específicas com uma história relacionada à escravização de africanos e seus descendentes. As terras ocupadas pelas comunidades quilombolas foram definidas legalmente como sendo as necessárias para sua reprodução social e cultural. Ao considerar o domínio coletivo e a condição da terra como subjacente à reprodução social e identitária de um grupo, o significado de terra foi equiparado ao de território quilombola. O Decreto 4.887 em 2003 foi considerado um instrumento legal progressista em termos de promoção da justiça social, pois incorporou a autoidentificação (como critério para o reconhecimento pelo Estado da identidade do grupo), a desapropriação de imóveis e a titulação coletiva das terras quilombolas.

Após essa lei – que também definiu a competência da titulação quilombola na esfera federal ao INCRA – foram criadas normas internas do órgão para regulamentar os atos administrativos de titulação dos territórios quilombolas. Entre as normas criadas, a principal delas é a Instrução Normativa que, em síntese, determina o passo a passo de todo processo administrativo da titulação quilombola da abertura até o registro do título da terra em nome da associação quilombola. Até o presente foram publicadas cinco instruções normativas pelo INCRA sobre esse procedimento. Além deste instrumento, outras normas também foram criadas para regulamentar as ações do INCRA na titulação das terras quilombolas.

Na introdução desta tese escrevemos que as leis que criaram os direitos e que regulam as ações do Estado na titulação quilombola são gerais e se aplicam à titulação de todo e qualquer território quilombola. Explicamos também que todo processo administrativo de titulação de um

território quilombola apesar de obedecer genericamente ao mesmo conjunto de leis e normas, tem sua execução administrativa somente sob um caso específico de um único território quilombola. Seguindo em movimento narrativo descendente das leis gerais até a execução da política, neste capítulo examinamos as normas administrativas do INCRA para se titular qualquer território quilombola para no capítulo seguinte analisarmos a mecânica das ações infinitesimais concretizadas em documentos do processo administrativo que levou a titulação do território quilombola de Preto Forro.

Inspirada no projeto foucaultiano de estudo do poder a partir de seu descentramento, com foco em suas margens onde o poder produz seus efeitos reais por meio de mecanismos, antes de analisarmos o poder em ação por meio dos documentos da administração, a proposta da narrativa que estamos construindo irá se deter na análise da forma ideal da ação que é expressa e prescrita pelas regras do direito. Segundo Foucault (2019), a apreensão dos mecanismos de poder se dá entre dois pontos de referência ou limites: de um lado, as regras de direito que delimitam formalmente o poder; de outro, as disciplinas, ou efeitos de verdade que o poder produz, conduz e que, por sua vez, reconduzem esse poder. Na passagem a seguir, esses limites são esclarecidos:

Um direito da soberania e uma mecânica da disciplina: é entre esses dois limites, creio eu que se pratica o exercício de poder. Mas esses dois limites são de tal forma, se são tão heterogêneos, que nunca se pode fazer que um coincida com o outro. O poder se exerce nas sociedades modernas, através, a partir do e no próprio jogo dessa heterogeneidade de um direito público da soberania e uma mecânica polimorfa da disciplina. (FOUCAULT, 2019, p. 33)

O funcionamento do Estado moderno, que se dá por meio de leis e normas que regulam sua estrutura, organização e atuação, foi conceituado por Max Weber como burocracia:

A Burocracia é o meio de transformar uma “ação comunitária” em uma “ação societária” racionalmente ordenada. Portanto, como instrumento de socialização das relações de poder, a burocracia foi e é um instrumento de poder de primeira ordem – para quem controla o aparato burocrático. (WEBER, 1982, p. 264)

O Estado moderno na clássica formulação de Max Weber (1982) não foi definido em termos de seus fins – como o de garantir a ordem social por meio do contrato ou a manutenção hegemônica do poder econômico pela burguesia – mas em termos dos meios que lhes são próprios: o emprego legítimo da força física e o funcionamento do Estado por meio da burocracia. A burocracia, segundo Weber, foi essencial para a constituição de uma ordem pública fundamentada na racionalidade e neutralidade do Estado, como exemplifica a passagem:

Somente com a burocratização do Estado e do Direito em geral, vemos uma possibilidade definida de separar, claro e conceptualmente, uma ordem jurídica “objetiva” dos “direitos subjetivos” do indivíduo, que ela garante; de separar o Direito “Público” do Direito Privado. O primeiro regulamenta as inter-relações das autoridades públicas e suas relações com os “súditos”; o Direito Privado regulamenta as relações dos indivíduos governados entre si. Essa separação conceitual pressupõe a separação conceitual do Estado, como um portador abstrato de prerrogativas soberanas e o criador de “normas jurídicas”, das “autorizações” pessoais dos indivíduos. (WEBER, 1982, p. 277)

Colocamos essas definições e passagens não porque elas demonstram ou teorizam a realidade, mas porque elas são semelhantes aos enquadramentos da realidade utilizados pelo Estado brasileiro, pelas regras da administração pública, que são objeto da nossa análise, mais especificamente as normas internas produzidas pelo INCRA, as instruções normativas. Veremos em diversas passagens neste capítulo que a ordem da racionalidade e da neutralidade do Estado será acionada para a construção de normas cada vez mais amplas em termos de quantidade das ações administrativas e da escala do poder envolvido. Para compreendermos os efeitos dessas normas, no mesmo capítulo, por meio da sistematização de dados primários sobre a titulação das terras quilombolas efetuada no Brasil, analisamos os resultados da política pública. Veremos que a complexificação dos mecanismos burocráticos irá prolongar o tempo de execução da titulação e, por conseguinte, de maneira inversa, produzirá um menor resultado da política pública. O Estado, conforme veremos, se contradiz em seus termos de racionalidade e eficiência, expressa nos resultados da política pública.

## **2.1 Práticas de gestão: a função antropológica**

O Decreto 4.887/2003 prescreveu ações e competências administrativas distribuídas por uma série de etapas definidas como: abertura processual; autodefinição; estudo de identificação, delimitação e levantamento ocupacional e cartorial das terras; publicação do estudo; notificação de ocupantes e confinantes; consulta aos órgãos e contestações; análise da situação fundiária das terras e titulação. Além disso, o decreto previa que o INCRA regulamentasse internamente esse procedimento administrativo<sup>81</sup> com a finalidade de sua execução. Com esse propósito foram criadas Instruções Normativas do INCRA para a definição das ações e etapas do processo administrativo de regularização fundiária de territórios quilombolas. Desde 2003, foram publicadas cinco Instruções Normativas com a sucessora substituindo a anterior: em 24 de

---

<sup>81</sup> § 1o O INCRA deverá regulamentar os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentro de sessenta dias da publicação deste Decreto.

março de 2004, foi publicada a IN n.º 16; em 19 de setembro de 2005, foi publicada a IN n.º 20; em 29 de setembro de 2008, a IN n.º 49; em 07 de outubro de 2009, a IN n.º 56; e em 20 de novembro de 2009, a IN n.º 57, sendo esta última ainda vigente.

Para o exame do procedimento administrativo da regularização fundiária de territórios quilombolas, seguiremos a estrutura de etapas proposta pelo Decreto 4.887/2003, repetida por todas as instruções normativas, conforme mostra o Quadro 1:

**Quadro 1 – Etapas do procedimento administrativo de titulação de TQs**

n.º	Etapa	Procedimentos Administrativos	Órgão
I	<b>Autorreconhecimento</b>	Procedimento de auto-atribuição feito pela Fundação Cultural Palmares que expede a Certidão de Autorreconhecimento de um grupo social como remanescente de Quilombo.	FCP
II	<b>Abertura</b>	Criação do processo administrativo de regularização fundiária de território quilombola no INCRA	INCRA
III	<b>Identificação e reconhecimento</b>	Fase de elaboração dos estudos técnicos para identificação e delimitação do território quilombola	INCRA
IV	<b>Publicidade</b>	Publicação dos resultados dos estudos técnicos em diários oficiais e no mural de Prefeitura do município onde se localiza o território identificado	INCRA
		Notificação de ocupantes e proprietários de imóveis inseridos e confinantes ao TQ identificado.	
V	<b>Contestação e Consulta aos órgãos</b>	Análise e resposta técnicas sobre as contestações e manifestações de órgãos	Vários órgãos são consultados*
VI	<b>Análise da Situação Fundiária dos Territórios Pleiteados</b>	Nessa etapa são conferidas diferentes destinações administrativas conforme a situação dominial das terras sobrepostas ao TQ: se terra pública, do Estado, privada.	Vários órgãos são consultados e podem ser envolvidos *
VII	<b>Medição e Demarcação</b>	Demarcação do TQ com limites físicos	INCRA e pode envolver outros órgãos
VIII	<b>Titulação</b>	Expedição e registro de domínio em nome da Associação Quilombola	INCRA e pode envolver outros órgãos

Fonte: Elaboração própria a partir do Decreto 4.887/2003

As alterações das Instruções Normativas<sup>82</sup> modificaram o andamento dos procedimentos administrativos, sendo consenso em análises sobre a política pública que o processo administrativo de regularização fundiária de território quilombola é complexo,

<sup>82</sup> Doravante as nomearemos de IN.

burocrático e moroso<sup>83</sup>. No entanto, as análises sobre a política pública, conforme comentamos no “balanço bibliográfico” do capítulo 1, em geral, restringem as avaliações pelos seus poucos resultados da política, sem abordar ou avaliar o como cada etapa administrativa progressivamente se transcorre. Além disso, em termos de pesquisas qualitativas, essas análises se concentram sobre os procedimentos de identificação e reconhecimento dos territórios quilombolas, que estão numa etapa bastante inicial do processo de titulação.

A primeira IN n.º 16/2004 utilizou, pela primeira vez, a categoria *território* como objeto de reivindicação da comunidade quilombola (Art. 8º):

Art. 8º. A verificação do **território reivindicado** será precedida de reuniões com a comunidade e contará com a participação de seus representantes e dos técnicos da Superintendência Regional do INCRA, no trabalho e na apresentação dos procedimentos que serão adotados.

A IN 16/2004 permitia que a autodefinição como remanescente de quilombo fosse por simples declaração, a ser confirmada pela Fundação Cultural Palmares com a emissão de uma Certidão de Autorreconhecimento. A abertura do processo no INCRA poderia ser feita a pedido oral ou escrito de qualquer interessado. Para identificação e delimitação das terras ocupadas, a norma seguia o prescrito pelo Decreto 4.887/2003, da necessidade de elaboração de estudo denominado Relatório Técnico de Identificação (RTI). Este relatório seria elaborado por uma Divisão Técnica e deveria conter as seguintes etapas:

- I – Levantamento de informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas e históricas, junto às Instituições públicas e privadas (Secretaria de Patrimônio da União – SPU, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, Ministério da Defesa, Fundação Nacional do Índio – FUNAI, Institutos de Terra etc.);
- II – Planta e memorial descritivo do perímetro do território;
- III – Cadastramento das famílias remanescentes de comunidades de quilombos, utilizando-se o formulário específico do SIPRA e contendo, no mínimo, as seguintes informações:
  - a. Composição familiar.
  - b. Idade, sexo, data e local de nascimento e filiação de todos.
  - c. Tempo de moradia no local (território)
  - d. Atividade de produção principal, comercial e de subsistência.
- IV – Cadastramento dos demais ocupantes e presumíveis detentores de título do domínio relativos ao território pleiteado observadas as mesmas informações contidas nas alíneas “a” a “d” do inciso II;
- V – Levantamento da cadeia dominial completa do título de domínio e outros documentos inseridos no perímetro do território pleiteado;
- VI – Parecer conclusivo sobre a proposta de território e dos estudos e documentos apresentados pelo interessado por ocasião do pedido de abertura do processo; (INCRA, 2004)

---

<sup>83</sup> Ver a coletânea organizada por Oliveira (2016).

Essa estrutura dividida em seis partes do relatório, denominadas “peças técnicas”, que correspondem a diferentes documentos com saber técnico e conteúdo específicos será mantida em todas as instruções normativas. Os estudos técnicos para identificação e delimitação do território de Preto Forro foram iniciados durante a vigência da IN 16/2004 e concluídos na vigência da IN 20/2005. Essa nova instrução de 2005, por sua vez, alterou o conteúdo dos estudos técnicos, acrescentando a necessidade de elaboração do relatório antropológico. O relatório de Preto Forro, entre o início dos trabalhos de campo até sua publicação, demorou quatro meses<sup>84</sup> para ser concluído e publicado. Como veremos no capítulo 3, o relatório técnico de Preto Forro é um documento simples que conta com pouco mais de 80 páginas. Em suma, a IN 16/2004 basicamente reproduzia o conteúdo do Decreto 4.887/2003 com poucos acréscimos. Sua duração foi rápida, e em cerca de um ano a norma foi trocada por outra. O interessante será observar as transformações das normas subsequentes.

A principal alteração produzida pela IN 20/2005 foi a introdução do relatório antropológico<sup>85</sup> entre os estudos técnicos para a identificação e delimitação do território quilombola, que ganharam o nome que permanece até o momento: Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID). A IN 20/2005 definiu, conforme disposto no art. 10º, que o RTID seria realizado em etapas, cada uma delas com os seguintes conteúdos:

- I – relatório antropológico de caracterização histórica, econômica e sociocultural do território quilombola identificado, devendo conter a descrição e informações sobre:
  - a) as terras e as edificações que englobem os espaços de moradia; as terras utilizadas para a garantia da reprodução física, social, econômica e cultural do grupo humano a ser beneficiado;
  - b) as fontes terrestres, fluviais, lacustres ou marítimas de subsistência da população; as terras detentoras de recursos ambientais necessários à preservação dos costumes, tradições, cultura e lazer da comunidade;
  - c) os sítios que contenham reminiscências históricas dos antigos quilombos (§I do art.10º);
- II – planta e memorial descritivo do perímetro do território, bem como mapeamento e indicação das áreas e ocupações lindeiras de todo o entorno da área.
- III- cadastramento das famílias remanescentes de comunidades de quilombos, utilizando-se formulários específicos do SIPRA;
- IV- cadastramento dos demais ocupantes e presumíveis detentores de títulos de domínio relativos ao território pleiteado.
- V- levantamento da cadeia dominial completa do título de domínio e de outros documentos similares inseridos no perímetro do território pleiteado.
- VII – parecer conclusivo da área técnica sobre a legitimidade da proposta de território e a adequação dos estudos e documentos apresentados pelo interessado por ocasião do pedido de abertura do processo. (INCRA, 2005)

---

<sup>84</sup> Início dos trabalhos de campo em 05 de setembro de 2005 até a primeira publicação do relatório no Diário Oficial da União em 02 de janeiro de 2006.

<sup>85</sup> Ver artigos 9º e 10º da IN 20/2005 (INCRA, 2005).

A antropologia brasileira tem experiência de atuação em processos judiciais e administrativos de perícia e reconhecimento étnico e territorial de povos indígenas e comunidades tradicionais, com acúmulo de produção analítica reflexiva disponível em farta bibliografia<sup>86</sup>. Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, havia uma aproximação institucional entre a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) e o Ministério Público Federal (MPF) para assessoria e produção de documentos periciais especialmente em situações de reconhecimento étnico e demarcação de terras para povos indígenas (LEITE, 2002; PACHECO DE OLIVEIRA, 1998; 2002; O'DWYER, 2002). Com a publicação dos novos direitos constitucionais aos povos indígenas e a inclusão na Constituição de 1988 dos direitos culturais e territoriais aos remanescentes dos quilombos, intensificou-se a colaboração de antropólogos às instituições judiciais e administrativas, face às novas demandas de reconhecimento étnico e territorial em órgãos como a FUNAI e o INCRA.

Nessas situações que demandam uma antropologia perante o Estado, antropólogos são instados a responder perguntas externas e específicas em processos judiciais e administrativos acerca da identidade étnica de grupos sociais e dos usos e significados de suas terras para efeitos de aplicação de direitos. Segundo Pacheco de Oliveira (2002), as respostas assertivas aguardadas por juízes, procuradores, advogados e instâncias de decisão do Estado para orientar suas decisões produzem questões muito complexas do ponto de vista antropológico, porque não correspondem aos problemas formulados em âmbito de pesquisa acadêmica. Tal distinção não significa que os estudos técnicos prescindam de profundidade teórica, metodológica e ética, mas que possuem suas especificidades, conforme Pacheco de Oliveira distingue na passagem:

Em suma, os laudos periciais (judiciais ou administrativos) constituem um gênero narrativo bem diverso das teses, monografias, comunicações, artigos e ensaios, pois possuem finalidades distintas, são dirigidos a um público bem específico, tem canais de financiamento próprio, regras particulares para condução do inquérito, meios de avaliação distintos e, sobretudo, porque visam subsidiar a tomada de decisão sobre fenômenos que estudam. Isso de modo algum os anula ou desqualifica enquanto fonte de conhecimento, nem os remete necessariamente ao exercício de papéis exteriores e apenas à condição de antropólogo. Aponta, ao contrário, para questões técnicas e metodológicas complexas e muito instigantes para o desenvolvimento da própria disciplina, bem como para a definição de seus espaços legítimos de exercício profissional. (PACHECO DE OLIVEIRA, 2002, p. 273)

Apesar das diferenças entre os trabalhos acadêmicos e os estudos técnicos para finalidades administrativas do Estado, O'Dwyer (2005) enfatiza uma semelhança, chamando a atenção para o “embaralhamento das fronteiras” entre uma antropologia aplicada aos contextos

---

<sup>86</sup> Ver Oliveira e Almeida (1998) Oliveira (2002), Leite (2005); Lima e filho (2005), Pacheco de Oliveira, Mura e Silva (2015), O'Dwyer (2012).

estatais de outra antropologia acadêmica, tendo em vista aquilo que as duas investigações guardam em comum: “a prática do trabalho de campo”, considerado como fundamental para definição da prática antropológica (O'DWYER, 2005, p. 221). Quanto às comunidades remanescentes de quilombo, pelo menos desde a década de 1990, quando foram debatidos critérios, competências e conceitos para a aplicação do artigo 68/ADCT, esteve em pauta a discussão sobre a prática e a atuação de antropólogos nos processos administrativos e judiciais envolvendo direitos culturais e territoriais quilombolas, com a participação de antropólogos e protagonismo de atuação da Associação Brasileira de Antropologia.

O Decreto 4.887/2003, no entanto, apesar das controvérsias instauradas no contexto de sua elaboração quanto à necessidade de estudos antropológicos, não inseriu a elaboração de relatório antropológico nos estudos técnicos para identificação e delimitação do território quilombola<sup>87</sup>. De um lado, sua elaboração foi defendida por antropólogos ligados à ABA, sob o argumento principal de que o estudo antropológico era fundamental para identificação e reconhecimento das terras tradicionais e que tal documento seria importante para fornecer subsídios em defesa administrativa e judicial do pleito da comunidade quilombola. Com posição contrária à elaboração do documento se colocou o movimento social quilombola, sob o argumento de que a elaboração do estudo antropológico fosse burocratizar e complexificar ainda mais procedimento de titulação dos territórios. O relatório antropológico passou a ser obrigatório nos processos administrativos de titulação quilombola a partir da publicação da IN 20/2005.

Em documento preparatório para apresentação da nova IN em uma reunião de aprovação pela diretoria geral do INCRA<sup>88</sup> foram expostos três argumentos principais que justificavam a alteração da norma: a inclusão de estudos antropológicos, o aumento do “detalhamento” do conteúdo das peças técnicas e a regulação do instrumento de desapropriação, como podemos ver na passagem:

Em 22 de novembro de 2004, por meio da Ordem de Serviço PJ/INCRA/005, foi criado um Grupo de Trabalho composto por técnicos do INCRA e do MDA para proporem essas alterações face a necessidade que o programa vinha exigindo em sua implementação, a destacar a necessidade da inclusão dos trabalhos de estudos antropológicos nos processos de regularização das comunidades de quilombos, bem como melhor detalhamento nas peças que compõem o relatório técnico e, no caso de

---

<sup>87</sup> Diversos trabalhos analisaram as controvérsias em torno da inserção do relatório antropológico no Decreto 4.887/2003. Ver: Leite (2005), Trecanni (2006) e Carvalho (2008). Sobre a prática antropológica nesses trabalhos, ver O'Dwyer (2010).

<sup>88</sup> RELATÓRIO INCRADTT/ n.º 01/05 de 16 de setembro de 2005.

terras particulares, as situações para aplicação do instituto de desapropriação (INCRA, 2005)

Essas necessidades administrativas que visam aprimorar os instrumentos foram efeitos de acontecimentos que questionavam as titulações dos territórios quilombolas. Em 25 de junho de 2004 foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 3.239 pelo Partido da Frente Liberal (PFL), questionando a legalidade do Decreto 4.887/2003. Não iremos analisar os argumentos jurídicos e o julgamento da ADI porque isso produziria outra pesquisa<sup>89</sup>, mas nos é importante saber que tal contexto judicial de oposição ao decreto foi fundamental para a alteração dos dispositivos administrativos internos ao INCRA. A ADI produziu uma reação política crítica à titulação quilombola ao mesmo tempo que forneceu substrato legal para subsidiar as contestações administrativas e a judicialização dos primeiros processos de regularização fundiária quilombola. Os argumentos das contestações e das ações judiciais contra a titulação quilombola passaram a se apoiar na possível inconstitucionalidade do Decreto.

Como analisado por alguns trabalhos<sup>90</sup>, as críticas dos antagonistas à titulação das terras quilombolas se concentram em questionar a identidade do grupo como sendo quilombola e a legitimidade/legalidade dos instrumentos administrativos que relacionam tal grupo a determinada terra. Iremos aprofundar essa análise do item 3.3 do capítulo 3, a partir da análise dos documentos inseridos no processo de Preto Forro que contestaram sua titulação. No entanto, cabe anteciparmos que o questionamento da legitimidade do grupo como sendo quilombola se dá principalmente pela contestação ao princípio da auto-atribuição, sob o argumento de que tal princípio desrespeita o princípio da neutralidade do Estado. A crítica a autoatribuição, como podemos ver no trabalho de Dallacosta (2019), que fez uma etnografia da CPI do INCRA e FUNAI, se expandiu nacionalmente e generalizadamente para uma oposição à Convenção n.169 da OIT de 1989 e em suma contra o direito à autodeterminação dos povos. O questionamento à territorialidade do grupo quilombola é normalmente colocado em antagonismo à existência pretérita da propriedade privada, vista sob a perspectiva do quilombo como reduto de escravizados fugidos. Onde houvesse propriedade, não poderia haver quilombos nesse argumento.

---

<sup>89</sup> Seria de fundamental importância a pesquisa do transcorrer dos processos jurídicos relacionados a titulação das comunidades remanescentes de quilombos.

<sup>90</sup> Ver Dallacosta (2019) e Santos (2019).

Esse cenário de críticas similares havia sido antecipado por antropólogos da Associação Brasileira de Antropologia<sup>91</sup>, quando das discussões feitas no processo de construção da minuta do Decreto 4.887/2003. No debate sobre o conteúdo da norma, a Associação defendia que a autodefinição deveria vir acompanhada de estudos técnicos especializados em conhecer e interpretar a formação das unidades étnicas quilombolas. Para ABA os estudos antropológicos subsidiariam melhor as decisões da administração e eram necessários para enfrentar conflitos territoriais, dirimindo a mediação judiciária que poderia impedir o cumprimento administrativo. Sendo o antropólogo, na divisão social do trabalho acadêmico e científico, o especialista na questão étnica, tal estudo técnico deveria ser coordenado por ele. A IN nº. 20/2005 inseriu, assim, nos estudos técnicos de identificação e delimitação do território quilombola o estudo antropológico.

Quando comparamos as cinco instruções normativas publicadas pelo INCRA para regulamentar os procedimentos administrativos da regularização fundiária de territórios quilombolas, vemos que a etapa que mais sofreu modificações, com aumento de conteúdo na especificação de procedimentos, foi a identificação e delimitação dos territórios quilombolas, mais especificamente, o relatório antropológico. A exigência do relatório antropológico obrigou o INCRA a contratar profissionais com habilitação em antropologia, assim, em 2005 e 2010 foram realizados concursos públicos do INCRA com vagas para o cargo de Analista em Reforma de Desenvolvimento Agrário com habilitação em antropologia<sup>92</sup>.

Para uma discussão sobre os relatórios antropológicos produzidos no contexto de identificação e delimitação de territórios quilombolas, gostaria de fazer uso da pesquisa de Santos (2019), que em sua tese teve como objeto de análise três relatórios antropológicos produzidos entre os anos de 2003 e 2018 na Superintendência Regional do INCRA na Bahia. Por meio análise etnográfica desses documentos, Santos (2019) comparou suas condições sociais e institucionais de produção, as formas textuais dos relatórios, as abordagens teóricas e disciplinares empregadas nesses documentos, bem como as trajetórias de formação acadêmica e atuação de profissionais responsáveis por sua elaboração. Segundo ele, que também é servidor e antropólogo do INCRA na Bahia, com vasta experiência administrativa na aplicação da política pública e cuja trajetória profissional perpassou por cargos de autoridade tanto na instância regional quanto em Brasília, a função do relatório antropológico é:

---

<sup>91</sup> A ABA encaminhou o Ofício n.º 171/03/ABA/PRES ao Ministro Chefe da Casa Civil em 16 de outubro de 2003. O documento está reproduzido no Boletim Informativo NUER. Volume 2, nº2. Florianópolis: NUER/UFSC, 2005.

<sup>92</sup> O concurso não exigia formação em Antropologia, mas em Ciências Sociais.

Assim, o papel do relatório antropológico não é o de fixar os limites do território, mas caracterizar – e não identificar sozinho – determinado território, sendo, portanto, um relatório de caracterização histórica, econômica ambiental e sociocultural do território quilombola. A função primordial do relatório antropológico é a justificativa da área do território quilombola identificado no RTID, é uma peça entre outras complementares entre si. O relatório antropológico foi então configurado como um insumo do RTID, uma peça instrumental e acessória à atividade finalística (portanto, uma atividade-meio da autarquia agrária). (SANTOS, 2019, p. 215)

Os três relatórios antropológicos analisados por Santos (2019) não foram elaborados por “execução direta pelo INCRA”, quando servidores do órgão produzem esses documentos, mas pela contratação de terceiros, sendo a dos dois primeiros por meio de convênios com diferentes fundações e grupos de pesquisa da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e o último por meio de licitação. A execução indireta para produção de relatórios antropológicos no INCRA se justificava pela grande demanda desses documentos nos processos administrativos e falta de profissionais habilitados no órgão nos anos iniciais da aplicação da política.

Santos (2019) analisou como diferenças entre as instituições produtoras e a formação acadêmica dos profissionais envolvidos na elaboração dos relatórios antropológicos alteravam as preferências teóricas, modificando as estratégias narrativas desses documentos. Por exemplo, abordagens sociológicas centradas na caracterização dos conflitos agrários e das formas sociais de resistência das comunidades quilombolas na conformação territorial tendiam a preferir uma narrativa focada nos processos sociais históricos e de emergência étnica. As escolhas teóricas que subsidiaram a construção dos argumentos e dos enredos técnicos na caracterização dos territórios quilombolas variaram conforme a formação multidisciplinar dos profissionais envolvidos. Como via de mão dupla, a experiência profissional na produção desses relatórios também se mostrou fundamental no processo de formação acadêmica dos profissionais envolvidos, que perseguiram no campo temático especializado sobre comunidades remanescentes de quilombos.

Para Santos (2019), a análise etnográfica dos relatórios antropológicos, complementada por entrevistas com seus autores, mostrou que há certa liberdade de criação na feitura desses documentos, tendo as instruções normativas mais uma função de balizar os procedimentos e os conteúdos tratados do que determiná-los, não constituindo uma camisa de força burocrática aos relatórios e estudos técnicos. No entanto, Santos (2019) ponderou que como as alterações das normativas foram provocadas por disputas políticas no campo de aplicação do direito territorial e cultural às comunidades quilombolas, tendo as alterações nas Instruções Normativas produzido consequências diretas nos conteúdos exigidos e nas abordagens praticadas nos relatórios antropológicos, elas tornaram mais burocráticas a regularização fundiária.

Analisando os dados da produção dos relatórios antropológicos examinados por Santos (2019), vemos alterações significativas quanto ao tempo de elaboração desses documentos conforme o período e a norma em vigência. Os relatórios produzidos entre os anos de 2005 e 2006<sup>93</sup> sob a vigência da IN. n.º 20/2005, levaram entre três e seis meses para serem elaborados. Os relatórios antropológicos produzidos entre 2008 e 2011<sup>94</sup> sob a vigência das Instruções Normativas de n.º 49/2008, n.º 56/2009 e n.º 57/2009, foram elaborados nos prazos de quatro meses (o com menor tempo) a três anos e três meses<sup>95</sup> (o com maior tempo para elaboração). O último bloco dos relatórios contratados foi por processo de licitação<sup>96</sup> que transcorreu durante o período de 2011 a 2018. Neste, os contratos a princípio possuíam a duração inicial de 12 meses<sup>97</sup>, porém, no transcurso da contratação os prazos foram prorrogados, ficando a distribuição entre tempo de elaboração do relatório antropológico por empresa licitada da seguinte forma: Ecodimensão com 4 anos e 4 meses; Terra Ambiental com 04 anos e 04 meses; R. Domech com 03 anos e 08 meses e Olhares Consultoria Antropológica com 03 anos e 11 meses. Todos os relatórios antropológicos desse bloco, que foram contratados via processo de licitação, foram elaborados sob a vigência da última IN n.º 57/2009. Todos eles, sem exceção, ultrapassaram o tempo de elaboração dos relatórios antropológicos elaborados pelos contratos anteriores, em especial do primeiro bloco sob vigência da IN. n.º 20/2005 que levaram no máximo seis meses para serem elaborados. Na tabela abaixo resumimos essas informações.

**Quadro 2 – Dados da produção dos relatórios antropológicos**

<b>Varição no tempo de elaboração de relatórios antropológicos SR(BA)INCRA</b>			
Período de produção dos relatórios antropológicos	IN vigente	Tipo de produção	Duração da elaboração
2005 a 2006	IN 20/2005	Contrato/convênio Universidade	03 a 06 meses
2008 a 2011	IN 49/2008, IN 56/2009 e IN57/2009	Contrato/convênio Universidade	04 meses a 03 anos e 03 meses
2011 a 2018	IN 57/2009	Licitação Pregão	03 anos e 03 meses a 04 anos e 04 meses

Fonte: Santos (2019), organização da autora.

<sup>93</sup> Convênio INCRA/FAPEX/UFBA/UNEB/RTID. Dados retirados do Anexo 07- Dados dos Relatórios do Convênio INCRA/FAPEX/UFBA/UNEB/RTID de Santos (2019, p. 335 -336).

<sup>94</sup> Convênio INCRA/FAPEC/SEPROMI/RTID e INCRA/FASEC/SEPROMI/RTID. Dados encontrados no Anexo 10 – Dados dos Relatórios Antropológicos dos Convênios INCRA/FAPEC/SEPROMI/RTID e INCRA/FASEC/SEPROMI/RTID, por ano de conclusão em Santos (2019, p. 341-342).

<sup>95</sup> Tempo contabilizado por Santos (2019) da data de abertura dos trabalhos na comunidade (Assembleia de Abertura) até a data de conclusão do Relatório.

<sup>96</sup> Dados obtidos do ANEXO 11 – Contratos – Relatórios Antropológicos na Bahia em Santos (2019, p. 343).

<sup>97</sup> Ver a nota 452 em Santos (2019, p. 343).

É claro que o tempo para elaboração de um relatório antropológico depende do contexto de cada comunidade remanescente de quilombo, variando conforme a escala populacional, tamanho do território, as formas de acesso ao local e o contexto fundiário regional e local. As dinâmicas sociais e políticas internas e externas do grupo quilombola específico também tornam mais ou menos complexa a produção desses documentos, o que impacta no decurso temporal de sua elaboração. Fatores gerais como a disponibilidade orçamentária e a capacidade operacional de cada Superintendência Regional do INCRA também são determinantes sobre a elaboração dos relatórios. No entanto, chamamos a atenção para a existência de correlação entre o período em que os relatórios antropológicos foram produzidos, as normas vigentes e a extensão do tempo de elaboração desses documentos. O aumento do tempo de elaboração desses documentos não se deve exclusivamente às mudanças normativas, porém, não podemos tratar dessas normas apenas como orientações de conteúdo, quando na verdade são dispositivos prescritivos e instituintes de uma forma de produção.

Como a pesquisa de Santos (2019) esteve centrada na análise dos relatórios antropológicos, sua abordagem sobre as alterações das instruções normativas do INCRA se restringiu às alterações da regulação do conteúdo antropológico, que de fato foram as alterações mais evidentes, porém, elas não foram as únicas nem as mais importantes. Além da criação do relatório antropológico, outras alterações trazidas pela IN.20/2005 foram fundamentais para alteração das dinâmicas processuais: a necessidade de notificação prévia de proprietários e ocupantes de imóveis que possivelmente possam estar inseridos no território quilombola objeto de estudo; as análises das contestações aos estudos técnicos passaram a ter apreciação jurídica da PFE e posterior análise e julgamento do Comitê de Decisão Regional (CDR)<sup>98</sup>; por fim, aprovando o CDR o RTID, o processo teria de ser remetido à Brasília, para que o Presidente do INCRA publique uma Portaria de Reconhecimento do território quilombola no Diário Oficial da União.

Essas modificações significaram a inclusão de novas autoridades, com maior poder decisão sobre o transcurso dos processos administrativos. Elas alteraram, portanto, o curso dos procedimentos de regularização fundiária, o tornando mais dependente de agentes de Estado com poderes cada vez mais externos e distantes à esfera local. A comunicação prévia de possíveis proprietários e ocupantes que poderão vir a ser desapropriados, por sua vez, demonstra a preocupação do poder público com o direito desses proprietários e

---

<sup>98</sup> O Comitê de Decisão Regional é um órgão colegiado presente em cada regional do INCRA. Ele é composto pelos cargos do Superintendente Regional, Chefes de Divisão do INCRA e Chefe da Procuradoria Federal Regional.

consequentemente com a propriedade privada. Ao mesmo tempo, a notificação de proprietários e ocupantes não quilombolas, sob a justificativa da publicidade dos atos de Estado, foi responsável por antecipar e potencializar conflitos (administrativos/legais e fáticos) antes mesmo da identificação e delimitação territorial de fato ocorrer.

O aumento do detalhamento prescritivo do conteúdo do RTID, especialmente do relatório antropológico; a inclusão de instâncias e autoridades com maior poder hierárquico de decisão; e a antecipação de informações fundiárias para fases iniciais do processo administrativo de titulação do território quilombola continuaram em ascensão nas INs posteriores, com a exceção da IN56/2009, que foi uma tentativa de desburocratizar a IN49/2008, mas que não durou nem três meses.

O próprio processo de criação da IN 49/2008 nos revela a exteriorização da questão quilombola para autoridades exteriores ao INCRA e dotadas com maior poder na estrutura burocrática do Estado. Em Nota Técnica da Procuradoria Federal Especializada (PFE) ligada à Advocacia Geral da União (AGU)<sup>99</sup> que analisou a “nova Instrução Normativa”, a relatora do documento informa que o processo de construção da “nova IN” partiu de uma determinação do “Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva” para constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para “discutir a causa quilombola no Brasil e propor soluções para os problemas existentes, principalmente, no que se refere ao processo de regularização fundiária” (PFE, 2008).

Segundo Carvalho (2008), em 2007, intensificaram-se as mobilizações organizadas por grupos ruralistas de diferentes estados em oposição à regularização fundiária de territórios quilombolas, seguidas de denúncias que tiveram repercussão midiática e na opinião pública<sup>100</sup>. Esse contexto teria sido o mobilizador da criação do GTI criado em 2008 para “propor soluções(...) ao processo de regularização fundiária”. O grupo interministerial contou com participantes da Casa Civil, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Ministério da Defesa, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria do Patrimônio da União, Fundação Cultural Palmares, entre outros.

Na Nota da PFE, a relatora conta que a minuta da instrução normativa demorou meses para ser elaborada pelo GTI e que, ao término, a norma foi submetida à consulta das

---

<sup>99</sup> NOTA TÉCNICA/AGU/PGF/PFE-INCRA/G n. °03/2008 (ACRH). Processo de instauração do GTI n. °00400.4590/2007-11 na Consultoria Geral da União, que coordenou os trabalhos.

<sup>100</sup> Caso de São Francisco do Paraguaçu deu origem a um procedimento de sindicância interna na FCP, que concluiu pela regularidade do processo de certificação da comunidade. Contudo, após esse episódio, a FCP editou a Portaria 98, de 26 de novembro de 2007, que estabeleceu novos procedimentos para a certificação das comunidades quilombolas.

comunidades quilombolas em respeito à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho<sup>101</sup>. Após a consulta, a nova IN49/2008 passou por uma sistematização que contou com a colaboração de membros da CONAQ, e por fim, o documento foi aprovado pelo Advogado Geral da União (AGU) para seguir à aprovação do Senhor Presidente da República. Ao concluir o relato sobre este processo de produção da IN49/2008, a relatora passou a analisar seu conteúdo. A descrição das ações, dos autoridade, instituições e percursos tomados na construção da nova IN compõem a narrativa da procuradora para construção da legitimidade deste documento.

No Quadro abaixo, resumimos as alterações que consideramos as principais quanto ao conteúdo da “nova IN” 49/2008:

**Quadro 3 – Principais alterações apresentadas na IN 49/2008**

IN 49/2008	
Fases	Principais alterações
Geral	Exclusão da categoria <i>território</i> do léxico da instrução normativa. A categoria foi substituída por "terras ocupadas".
Reconhecimento	A Certidão de Autorreconhecimento da FCP se tornou condição obrigatória para início dos estudos técnicos de identificação e delimitação do território quilombola. Os processos em curso sem a Certidão da FCP seriam suspensos até o saneamento da irregularidade.
I. Abertura	Notificação de todos os órgãos notificados após a publicação do RTID, imediatamente após a instauração do processo administrativo.
II. Identificação e Reconhecimento	Aumento do conteúdo do relatório antropológico com exigência de tratamento de conceitos teóricos e das abordagens metodológicas da antropologia, principalmente quanto à ressemantização do quilombo; necessidade de pesquisa histórica; caracterização da identidade étnica e formas de pertencimento do grupo; necessidade de identificação das formas de ocupação, especificando áreas e formas de uso, distinguindo áreas efetivamente ocupadas das reivindicadas, especificando seus limites e justificando a proposta territorial.
	Instauração do CDR para aprovação e publicação do RTID.
III. Publicidade	Inserção de condicionantes caso o CDR não aprove o RTID, ou se o RTID concluir pela impossibilidade do reconhecimento da área estudada como terra ocupada por remanescente de comunidade de quilombo, podendo anuir pelo arquivamento do processo administrativo.
IV. Contestação e Consultas	Instauração do recurso em segunda instância a ser analisado e julgado pelas instâncias técnicas e jurídicas do INCRA em Brasília.
V. Análise da Situação Fundiária	Estabeleceu que em casos de sobreposição territorial entre unidades fundiárias de interesse do Estado, os casos deverão ser resolvidos em Câmara de Conciliação da AGU.

<sup>101</sup> Um feito até então inédito, conforme o relatado no documento.

	Alterou o dispositivo da Desapropriação-sanção semelhante ao da Reforma Agrária para desapropriação por interesse social com pagamento de indenização em dinheiro aos proprietários com justo título.
VI. Medição e Demarcação	sem alterações
VII. Titulação	sem alterações

Fonte: organização da autora.

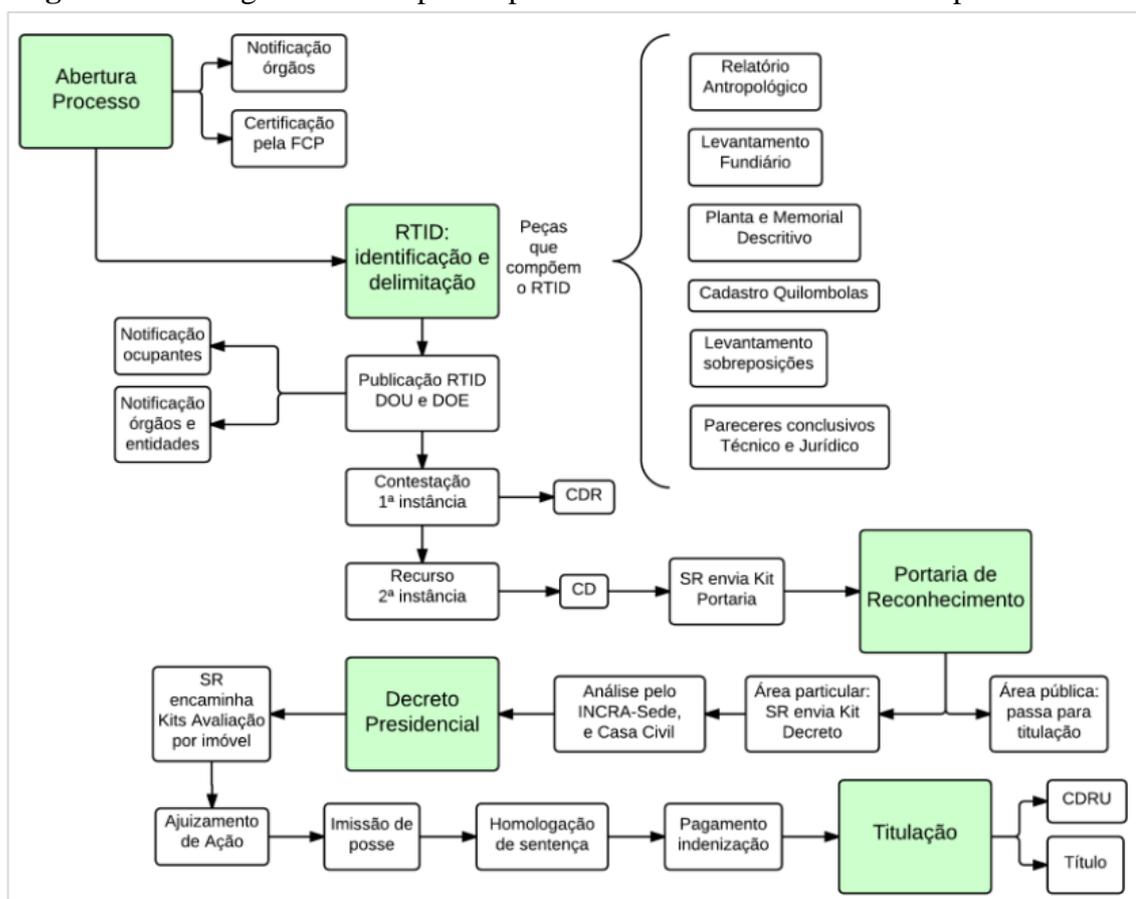
As alterações feitas pela IN 49/2008 corroboram, assim, a tendência anterior das outras instruções normativas quanto: ao aumento do conteúdo do RTID, especialmente do relatório antropológico; o aumento de instâncias com poder de decisão sobre as etapas processuais, como a maior participação do CDR e do INCRA em Brasília, que implicam a transferência do poder de decisão para instâncias mais distantes da esfera local; e a antecipação de informações fundiárias para fases iniciais do processo. Quanto a alteração sobre o tipo de desapropriação, com a exclusão da desapropriação do tipo sanção para a desapropriação por função social, iremos abordá-la no âmbito da análise da IN57/2009, que a manteve igual à sua antecessora.

Gostaria ainda de chamar a atenção para dois aspectos da IN 49/2008. O primeiro é reiterar o fato dela ter sido produzida por um Grupo de Trabalho Interministerial e não por setores internos ao INCRA, o que evidencia uma maior interferência de autoridades externas ao órgão sobre a “questão quilombola”. Tal medida foi justificada com o argumento de que o novo normativo iria dar mais segurança jurídica ao processo, como podemos ver na passagem: “o procedimento de regularização dos territórios quilombolas terá mais segurança jurídica e o direito dessas comunidades ficará menos vulnerável aos ataques de toda ordem, tanto no âmbito da Administração Pública quanto no Poder Judiciário” (AGU, 2008, p. 27). É importante na passagem que a justificativa de melhoria da norma menciona os ataques contra os direitos quilombolas.

O segundo aspecto que gostaria de chamar atenção é para contradição da racionalidade administrativa, quando itinerários burocráticos que prezam pela coerência legal e fortalecimento da “segurança jurídica” produzem práticas administrativas muitas vezes irracionais em seus efeitos, porque atrasam ou inviabilizam o andamento processual que se torna dissonante das dinâmicas sociais. Um bom exemplo disso são as notificações de proprietários e ocupantes de imóveis não quilombolas, realizadas, cada vez mais, em variadas etapas processuais. Nessas notificações, as equipes técnicas do INCRA precisam contatar *in locu* cada ocupante ou proprietário, ação que, a depender do tamanho da área e número de imóveis, exige montantes onerosos de recursos financeiros e humanos.

Mesmo com toda a mobilização interinstitucional realizada na elaboração da IN 49/2008, a norma não prosseguiu e foi novamente substituída. A justificativa da IN56/2009 era a de desburocratizar o processo de regularização fundiária de territórios quilombolas, mas essa intentona não obteve sucesso e a norma foi rapidamente substituída pela IN57, de 20 de outubro de 2009, produzida internamente pelo INCRA. A figura abaixo é o fluxograma das etapas do processo administrativo instituído pela IN57/2009, que é muito semelhante a IN n. °49/2008. Cada ato administrativo e decisão de autoridade está representado por um quadrado da imagem, a começar pela abertura e terminar no registro do título no cartório. Alguns desses atos podem ser concomitantes, mas a maioria é um efeito de outro.

**Figura 6** – Fluxograma das etapas do processo administrativo instituído pela última IN



Fonte: DFQ/INCRA.

A IN 57/2009 trouxe poucas alterações em relação à IN 49/2008, exceto pelo aumento do conteúdo do relatório antropológico, aqui já bastante analisado. Essa instrução normativa, como veremos, apesar das mudanças governamentais ocorridas desde sua publicação, não foi revogada, consolidando, assim, os procedimentos administrativos de regularização fundiária de territórios quilombolas no âmbito do governo federal.

Até este momento do texto, concentramos a maior parte da nossa atenção sobre os atos e decisões administrativas que vão até a publicação da Portaria de Reconhecimento do território quilombola, dando pouca atenção à etapa posterior que se refere à situação fundiária do território quilombola e que é a etapa que irá dar efetividade a titularidade e posse da terra aos quilombolas. Isso se deu, porque quando analisamos as INs, como fizemos até aqui, foram poucas as alterações normativas relevantes posteriores à publicação da Portaria, com exceção da mudança do instrumento de desapropriação da IN20/2005 - que previa a desapropriação

semelhante à Reforma Agrária, pelo descumprimento da função social da propriedade e nos casos em que isso não era verificado, a desapropriação seria por interesse social<sup>102</sup>.

A IN 49/2008 modificou o dispositivo da desapropriação por sanção, consolidando a desapropriação por interesse social. A manutenção da IN57/2009, no entanto, não implicou a ausência de novos dispositivos burocráticos ao processo de titulação quilombola, pelo contrário. Ao invés das trocas de instruções normativas, o que ocorreu foi a criação de outras normas que passaram a regular complementarmente as etapas do processo quilombola. Em 2010, foi publicada a Norma de Execução Conjunta DF/DT/ n.º 03 de 21 de junho de 2010, que estabeleceu uma série de procedimentos administrativos para publicação da Portaria de Reconhecimento do território quilombola e para a publicação do Decreto declaratório de interesse social das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades de quilombo e desintrusão de ocupantes não quilombolas nele inseridos.

Para publicação do Decreto de desapropriação, os Setores Quilombolas deveriam produzir novos dossiês (processo) a parte do processo administrativo de regularização fundiária, contendo nesses uma série de documentos para serem enviados à Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ)<sup>103</sup>. Na DFQ, esse processo passará por todas as instâncias superiores até a Presidência do INCRA e do Ministério ao qual o INCRA fizer parte, para posteriormente envio à Casa Civil para análise assinatura pelo Presidente da República em exercício do decreto de desapropriação de imóveis inseridos no perímetro do território quilombola reconhecido pela Portaria do INCRA. Somente nessa etapa, para que o novo processo chegue à Casa Civil, ele necessita de cinco pareceres com análises técnicas e jurídicas que revisam todo o procedimento administrativo de titulação do território quilombola. Isso será aprofundado nos itens 3.3 e 3.4 do próximo capítulo.

Veremos, na próxima seção, como os resultados da regularização fundiária de territórios quilombolas variaram conforme as mudanças de governo na esfera federal. Após 2016, as alterações normativas no procedimento de titulação quilombola se concentraram nas etapas posteriores à identificação e delimitação do território, principalmente criando rotinas administrativas condicionantes à publicação da Portaria de reconhecimento e ao decreto de

---

<sup>102</sup> Baseada no art. 216 §1º da Constituição Federal de 1988 e Lei n.º 4.132/1962, que regulamente os procedimentos da desapropriação neste caso.

<sup>103</sup> Chamados Conjunto Portaria e Kit Decreto. Os documentos são cópias da capa do processo administrativo; cópia da certidão de autodefinição emitida pela FCP; cópia do parecer jurídico elaborado para Portaria; cópia do parecer técnico elaborado para Portaria; cópia da publicação da Portaria no Diário Oficial da União; cópia da planta e do memorial descritivo do perímetro do território; parecer fundamentado da Procuradoria Federal Regional; parecer revisor da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária.

desapropriação. Em 2017, foram instituídos a auditoria dos processos administrativos e o parecer de mérito pelo Decreto 9.191/2017, ambos realizados como condicionantes à publicação da Portaria de reconhecimento pelo Presidente do INCRA. Em agosto de 2022, foi criada a Instrução Normativa n.º 128 de 2022, que redefiniu os critérios para a publicação da Portaria de reconhecimento e do decreto de desapropriação<sup>104</sup>. Entre as condicionantes inseridas nesta IN, temos a elaboração da cadeia dominial de cada imóvel inserido no perímetro do território quilombola e a necessidade de dotação orçamentária para publicação do decreto de desapropriação. Veremos no item 3.4 do capítulo 3 como a elaboração da cadeia dominial do imóvel, que é um levantamento da sua situação dominial, é um procedimento administrativo complexo, cujo desdobramento afeta todo o prosseguimento do processo de titulação.

Após a publicação do Decreto de Desapropriação dos imóveis inseridos no perímetro do TQ, na Superintendência Regional do INCRA será aberto um novo processo administrativo correspondente a “Vistoria e Avaliação” de cada imóvel inserido no perímetro de território quilombola reconhecido. Esse procedimento, cujo objetivo é a avaliação do imóvel de proprietário ou ocupante não quilombola para efeitos de indenização, é feito por um perito em agronomia do INCRA, e obedece a outra norma administrativa que não está descrita no fluxograma do processo de titulação quilombola que apresentamos acima.

A desapropriação dos imóveis privados irá se complicar ainda mais, pois ela não transita no nível administrativo do Estado, mas no do poder judiciário. O INCRA, por meio da Procuradoria Federal Especializada, irá iniciar uma ação judicial para cada imóvel em processo de desapropriação. Para tanto, além da produção de novos documentos o INCRA também precisa depositar em juízo o valor do bem avaliado, o que depende de disponibilidade de recursos financeiros.

A título de exemplo, o território quilombola de Santana, localizado no município de Quatis (RJ), teve o decreto de desapropriação por interesse social publicado em 16 de dezembro de 2010, desapropriando doze imóveis que estavam inseridos no perímetro do território quilombola. O processo de regularização fundiária do Quilombo Santana foi aberto em 17 de setembro de 2004, porém, assim como outras comunidades do Rio de Janeiro, a titulação de Santana já havia sido iniciada em 1999 na Fundação Cultural Palmares. A publicação do decreto de desapropriação dos imóveis contidos no território do Quilombo Santana se deu em 2010, e somente em 2020, a justiça proferiu a primeira imissão na posse do INCRA de um dos imóveis

---

<sup>104</sup> Não conseguimos efetuar a tempo a análise dessa Instrução Normativa que foi publicada quando esta pesquisa já se encontrava em processo avançado de elaboração.

inseridos no território quilombola de Santana. Tal decisão do Juiz não implica a titulação definitiva do território, apenas a transferência da posse. Até o momento, três imóveis estão em posse da comunidade quilombola e a titulação do Quilombo Santana só poderá ser concluída quando cada um dos processos de desapropriação dos doze imóveis tiver seu julgamento definitivo. Esse exemplo ilustra como os processos de desapropriação de imóveis podem ser tão morosos ou mais que todo o transcorrer do processo administrativo de regularização fundiária até a etapa do decreto de desapropriação.

Pela análise das instruções normativas e suas alterações, como fizemos até aqui, tentamos demonstrar que a criação e alteração das normas internas do INCRA foram ampliando o grau de regulação estatal sobre o processo de titulação das terras quilombolas, que vai deixando de ser do INCRA para se tornar um ato governamental cada vez mais complexo em suas ações burocráticas e amplo, a pensar em termos da escala com poder de decisão sobre essas ações. Essa normalização da titulação quilombola, por sua vez, contrasta com toda lógica do Estado neoliberal que apresentamos anteriormente. Enquanto o Estado neoliberal empreendeu a desregulamentação e flexibilização de diversos códigos legais, como o ambiental, o civil e trabalhista, nesse aspecto do direito quilombola, está sendo advogado um excesso de regulação, que corresponde à crescente necessidade de produção de verdade e legitimidade. Na sequência iremos analisar alguns resultados da titulação quilombola que podemos considerar como parte dos efeitos das normas apresentadas.

## **2.2 Dados das políticas públicas para Quilombos**

Em 2003, a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições presidenciais do poder executivo federal, que elegeu Luís Inácio Lula da Silva, marcou uma nova articulação política entre seguimentos sociais organizados e o governo, com a participação neste de integrantes de movimentos sociais, entre eles, do movimento social negro e quilombola organizado nacionalmente na Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), criada em 1996. Nesse novo contexto político do executivo federal, diversas políticas públicas foram criadas e direcionadas para contemplar as comunidades remanescentes dos quilombos.

Por meio da Lei n.º 10.678, de 21 de março de 2003, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) à época vinculada à Presidência da

República<sup>105</sup>, com o objetivo articular e coordenar políticas públicas com intuito da promoção da igualdade racial no país. Baseado no Decreto 4.887/2003, em 2004, foi criado o Programa Brasil Quilombola (PBQ), que envolveu a articulação de políticas públicas universais e específicas para as comunidades quilombolas, distribuídas de forma descentralizada em ações e rubricas de vários ministérios, coordenadas pela SEPPPIR. O Decreto n.º 4.886, de 20 de novembro de 2003 instituiu a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial e a Lei n.º 12.288, de 20 de julho de 2010, que criou o Estatuto da Igualdade Racial, que, de maneira geral, criaram direitos étnico-culturais e de combate à discriminação e desigualdade de origem étnica e racial. Algumas ações governamentais do PBQ estavam incluídas nessa agenda governamental mais ampla de políticas afirmativas, sendo as comunidades remanescentes dos quilombos incluídas como público especial em programas redistributivos universalistas como nos Planos Fome Zero, Brasil sem Miséria, Programas Água Para Todos e Luz para Todos (BRASIL/SEPPPIR, 2012).

Em 2007, o Decreto Presidencial n.º 6.040 criou a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), que, assim como o PBQ, é uma política pública transversal e intersetorial, cujas ações são distribuídas por diversos ministérios, com coordenação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), formada por representantes de órgãos do Estado e da sociedade civil. A CNPCT foi criada por um decreto de 2006, posteriormente, revogado pelo Decreto n.º 8.750, em 2016. À época, sua presidência cabia ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), passando para o Ministério da Cidadania, com a secretaria executiva no Ministério do Meio Ambiente. Em 2019, a Comissão foi extinta por meio do Decreto Presidencial n.º 9.759, de 11 de abril de 2019, que modificou as normas para formação e atuação de colegiados da administração pública federal, extinguindo aqueles não enquadrados na nova lei.

Essa lei criou no Estado a categoria “Povos e Comunidades Tradicionais”, que inclui as comunidades remanescentes dos quilombos. A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais apresentou a primeira definição legal de “território tradicional”, como sendo:

Art. 3º II – Territórios Tradicionais: os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma

---

<sup>105</sup> Durante o governo de Jair Bolsonaro (2019 a 2022) a SEPPPIR esteve ligada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. A Secretaria também passou a se chamar Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR).

permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações. (BRASIL, 2007)

A definição de território tradicional preenche uma lacuna legal das normas anteriores, ao estabelecer a associação terra, recursos naturais e reprodução (física, social, econômica e cultural) do grupo étnico. A lei também dispõe sobre 14 princípios orientadores da execução das políticas públicas voltadas aos povos e comunidades tradicionais que colocam o desenvolvimento sustentável como subordinado ao reconhecimento da identidade diferenciada de grupos sociais e dos direitos territoriais desses grupos, claramente com a incorporação de estatutos do discurso sobre etnodesenvolvimento<sup>106</sup>. É importante notar que a PNPCT incluiu o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) como mais um agente do governo federal com atribuições em relação às comunidades remanescentes dos quilombos. Em 2016, começou-se a aventar uma política de gestão territorial quilombola (GTA Quilombola) sob a coordenação deste ministério, mas que não teve andamento a partir de 2019. A adoção do léxico e da agenda ambiental com relação à pauta quilombola é um campo importante de investigação.

A partir da análise das normas, dos formatos institucionais, resultados da política e de entrevistas com membros do Comitê Gestor do Programa Brasil Quilombola, foi produzido o relatório “*Criação de um modelo lógico do Programa Brasil Quilombola*” por Juliana Siqueira a SEPPIR (BRASIL, MDH e SEPPIR, 2018). Sobre o PBQ, o relatório aponta que os gestores da política, em geral, avaliam a descentralização da execução do Programa como satisfatória, assim como sua gestão ser coordenada pela SEPPIR. No entanto, esses gestores consideraram a existência inúmeras limitações ao programa, que impedem seu pleno funcionamento: dentre elas, o fato da SEPPIR “ser um órgão de Governo e não de Estado”, e por isso condicionado a todas as mudanças políticas de governo que prejudicam a continuidade e funcionamento do PBQ. Segundo o relatório, a falta de informações sobre a população quilombola prejudica a gestão das políticas públicas para esse público, pois falta definição da demanda e, por conseguinte, a construção de critérios que irão orientar os planejamentos das ações e as prioridades de atuação do Comitê (idem: pag.29). Sem planejamento e prioridades, os gestores

---

<sup>106</sup> Vertente da teoria do desenvolvimento com intersecção às teorias do direito à diferença cultural e etnicidade. O etnodesenvolvimento foi objeto de relativa produção acadêmica no início dos anos 2000 na antropologia brasileira (SOUZA LIMA; HOFFMANN, 2003), apesar de sua origem remontar a debates na América Latina da década de 1980. Vinte anos depois, ao que parece o etnodesenvolvimento perdeu expressividade no vocabulário das pesquisas antropológicas e das agendas de políticas públicas governamentais.

têm a percepção de falta de efetividade das reuniões do Comitê e de que atuam “apagando incêndios”, como argumenta a gestora do MEC (*apud* BRASIL/SEPPPIR, 2018, p. 29):

Por que o governo se dobra a que se não aos números? Precisamos investir contra a violência que assola a população negra, por quê? Porque tem números que comprovam essa violência. Vamos fazer um projeto contra o analfabetismo, porque tem números que comprovam isso. Se isso não estiver no censo, se nós não estivermos no censo, se estes públicos não estiverem no censo, não há políticas.

A imprecisão de dados e a falta de informações para definição da população quilombola também foi discutida por Arruti (2009) e outros autores (ALMEIDA, 2010; SILVA, 2010; FERREIRA, 2017) como um dos principais problemas para criação, aplicação e monitoramento das políticas públicas para as comunidades remanescentes de quilombos (CRQ). Dados de fevereiro de 2020 da FCP, afirmam a existência de 3.432 comunidades remanescente dos quilombos certificadas. A certidão, no entanto, não é um dado que reflete o total existente de comunidades quilombolas, pois, nem toda comunidade quilombola requer a certidão.

Para realizar o levantamento censitário de quilombolas do Censo de 2020<sup>107</sup>, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em abril de 2020, em virtude da pandemia do Coronavírus (Covid-19), publicou a “Base de Informações Geográficas e Estatísticas sobre os Povos Indígenas e Quilombolas 2019” (IBGE, 2020), que consiste em um “conjunto de informações cadastrais, organizadas por municípios, sobre as localidades indígenas e quilombolas estimadas pelo IBGE para a realização dos censos e pesquisas”<sup>108</sup>. A proposta da publicação foi disponibilizar, antecipadamente, informações que subsidiassem as ações de governo em favor dessas populações no enfrentamento da pandemia.

A construção da Base territorial pelo IBGE contou com a colaboração de vários órgãos do Governo Federal e de movimentos sociais representantes dos povos indígenas e quilombolas, e se baseou em informações do INCRA, FUNAI, FCP, SEPPPIR e da sociedade civil organizada. Na Nota Técnica elaborada pelo IBGE sobre a publicação são apresentadas definições das categorias de classificação socioespaciais que orientaram a produção do mapeamento (IBGE, 2020). Para as comunidades remanescentes de quilombos foram conceituados três tipos de localidades: (1) “Território quilombola oficialmente delimitado”; (2) “Agrupamentos quilombolas em setores censitários”; (3) “Outras localidades”; sendo a localidade definida

---

<sup>107</sup> Pela primeira vez a população quilombola seria incluída no levantamento do Censo Nacional. A elaboração do CENSO 2020 foi prorrogada para 2022. Os resultados do CENSO 2022 estavam indisponíveis até a conclusão desta pesquisa em março de 2023.

<sup>108</sup> É possível ter acesso à Base Territorial Geográfica pelo link: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/27480-base-de-informacoes-sobre-os-povos-indigenas-e-quilombolas.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 10 abr. 2020.

como: “todo lugar do território nacional onde exista um aglomerado permanente de habitantes” (IBGE, 2020, p. 07).

A categoria “Território quilombola oficialmente delimitado” considera as comunidades remanescentes de quilombos com processo administrativo de titulação aberto no INCRA que tenham concluído a etapa administrativa de publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID). São também incluídos nessa categoria os territórios titulados pelos Governos Federal e Estaduais. Dentre os “Agrupamentos quilombolas em setores censitários”, foram consideradas as formações socioespaciais com “15 ou mais indivíduos quilombolas, com moradias contíguas espacialmente que estabelecem vínculos familiares ou comunitários pertencentes a Comunidades Remanescentes de Quilombos (CRQs)” (IBGE, 2020, p. 9-10). Nessa categoria podem estar incluídas comunidades que possuem o reconhecimento cultural pela FCP, mas não possuem ainda a delimitação governamental de seu território.

A categoria “Outras localidades” contempla as “localidades quilombolas não definidas nos setores censitários”, incluindo diversas formações socioespaciais que não puderam ser categorizadas em uma unidade territorial setorizada. Essas localidades quilombolas geralmente foram caracterizadas pela existência de domicílios não dispostos em áreas contíguas, localizados no entorno dos territórios e em áreas onde é provável a existências de indivíduos autodeclarados quilombolas, de acordo com banco de dados oficiais ou levantamentos feitos por organizações da sociedade civil. Esta categoria contempla, segundo o IBGE (2020), uma diversidade de arranjos socioespaciais relacionados à multiplicidade de formas de organização social e de identificação étnico-racial e cultural.

Na Figura 7, reproduzimos parte dos dados publicados pela “Base de Informações Geográficas e Estatísticas sobre Povos Indígenas e Quilombolas” (IBGE, 2020, p. 17). Em termos gerais, há um universo de aproximadamente 13 mil localidades étnicas no país, sem incluir outros grupos contemplados pela lei de Povos e Comunidades Tradicionais<sup>109</sup>. Desse total de formações socioespaciais, aproximadamente 8% possuem uma delimitação territorial pelo Estado. Há que se ponderar que mesmo entre as localidades que possuem reconhecimento legal do território, a depender da etapa administrativa na qual ele se encontra, não há a garantia da posse e uso da terra do território delimitado, como é o caso quilombola.

O total de localidades quilombolas identificadas pelo levantamento prévio do IBGE foi de 5.972 (IBGE, 2020). Desse total, apenas 404 territórios quilombolas, menos de 7%, são

---

<sup>109</sup> Como povos e comunidade de terreiro/povos de matriz africana, povos ciganos, extrativistas, caiçaras faxinalenses, quebradeiras de coco babaçu, entre outros.

oficialmente delimitados pelo Estado (6,7%). O número de territórios quilombolas oficialmente delimitados é menor do que o das terras indígenas 632 (8,8%). Entre as localidades quilombolas, as não definidas em setores censitários representam o maior número (3.260), correspondendo a 54% das Localidades Quilombolas. Isso indica que as localidades quilombolas possuem em sua maioria um formato de desagregação socioespacial, o que pode estar ligado aos processos de expropriações territoriais vivenciados pelas comunidades negras rurais e urbanas e ao racismo estrutural no acesso do povo negro à propriedade. Em comparação com as Localidades Indígenas, a maioria delas (77%), está em agrupamentos indígenas definidos em setores censitários.

**Figura 7 – Localidades étnicas IBGE**

**Tabela 2 – Estimativa de localidades indígenas e quilombolas recenseáveis segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação (2019)**

UF	Localidades indígenas				Localidades quilombolas			
	Terras Indígenas oficialmente delimitadas e definidas em setores censitários	Agrupamentos indígenas definidos em setores censitários	Outras localidades indígenas	Totais	Territórios Quilombolas oficialmente delimitados e definidos em setores censitários	Agrupamentos quilombolas definidos em setores censitários	Outras localidades quilombolas	Totais
Brasil	632	5494	977	7103	404	2308	3260	5972

Fonte: IBGE, 2020.

Os dados levantados pelo IBGE permitem a alteração e qualificação das análises que podemos fazer sobre os resultados da política pública de titulação das terras quilombolas. Por exemplo, quando passamos ao exame dos dados da titulação das terras (INCRA, 2020) e certificação das comunidades remanescentes dos quilombos (FCP, 2020), se tomarmos como base os dados do INCRA (2020), a relação entre o total de territórios quilombolas titulados (160) e a demanda existente em processos de regularização (1748) seria de 9,15%. No entanto, essa correlação entre territórios titulados e a abertura de processos é problemática, pois a última não expressa corretamente a demanda, haja visto que o campo de processos abertos considera apenas as demandas do governo federal. Ao mesmo tempo, o número de territórios quilombolas titulados inclui as titulações pelos governos estaduais. Quando utilizamos os dados do IBGE, poderíamos considerar o total de Localidades Quilombolas (5972) como a possível demanda por titulação. Quando comparamos esse universo ao número de territórios titulados (160), temos que a correspondência - que seria o índice dos resultados da política pública - seria ainda menor, de 2,67%.

Os dados que levantamos do INCRA e da FCP contemplam o período entre a primeira titulação, em 1995, até fevereiro de 2020. Nas tabelas 3, agrupamos os dados por mandatos de governo do executivo federal, embora as informações sobre áreas tituladas agreguem dados da titulação feita pelos estados, já que a titulação pode ser realizada por todos os poderes. A ausência de informações sobre processos abertos de regularização fundiária no INCRA e de certificação na FCP durante os governos de Fernando Henrique Cardoso se deve ao fato de que essas políticas tiveram início no âmbito federal nesses órgãos em 2003 e 2004, respectivamente.

A maior quantidade dos territórios titulados das comunidades remanescentes de quilombo se deu entre 1994 e 2002. Como veremos mais à frente, a maioria dessas áreas estão incluídas na região norte do país, especificamente, na Amazônia Legal e em terras públicas.

**Tabela 3** – Dados agregados da titulação e certificação por governo (federal e estadual)

<b>Governo</b>	<b>Títulos</b>	<b>Territórios</b>	<b>Comunidades</b>	<b>Famílias</b>	<b>Área</b>	<b>Processos Abertos INCRA</b>	<b>CRQs (Certidões)</b>	<b>CRQs (Comunidades)</b>
FHC	35	33	81	4.191	491.766,4121	sem dados	sem dados	sem dados
LULA	75	66	100	5.199	212.614,868	979	1.413	1.740
DILMA	94	52	111	6.205	61.544,8281	711	991	1.240
TEMER	39	7	63	1.789	250.237,9703	57	298	356
BOLSONARO	3	2	2	477	235,1917	1	75	96
<b>TOTAL</b>	<b>246</b>	<b>160</b>	<b>357</b>	<b>17.861</b>	<b>1.016.399,27</b>	<b>1.748</b>	<b>2.777</b>	<b>3.432</b>

Fonte: DFQ/INCRA e FCP, fevereiro de 2020.

**Tabela 4** – Base IBGE localidades quilombolas

<b>Localidades Quilombolas</b>						
<b>UF</b>	<b>Municípios com localidades quilombolas</b>	<b>Territórios Quilombolas oficialmente delimitados e definidos em setores censitários</b>	<b>Agrupamentos Quilombolas em setores censitários</b>	<b>Outras localidades</b>	<b>Totais</b>	
Brasil	1.678	404	2.308	3.260	5.972	
Norte	123	94	539	240	873	
Nordeste	811	176	1296	1699	3171	
Sudeste	514	76	343	940	1359	
Sul	136	36	84	199	319	
Centro Oeste	90	22	46	182	250	

Fonte: IBGE, 2020.

O número de territórios quilombolas titulados (160) corresponde à apenas 2,6% do total de Localidades Quilombolas informadas pelo IBGE (5.972). Já a proporção entre as comunidades remanescentes de quilombos certificadas pela FCP e as localidades quilombolas é bem maior, com 57%. Se o total das Localidades Quilombolas levantado pelo IBGE for considerado como demanda potencial à titulação de terra, temos que a efetividade da titulação de terras é muito menor que o reconhecimento cultural. Dentre os territórios quilombolas oficialmente delimitados (404), ou seja, que passaram pela etapa administrativa da identificação e delimitação do território quilombola, com relação ao número de territórios titulados (160), essa relação corresponde a 39%. No entanto, essa correlação possui inflexões que necessitam análise. Na Tabela 3, por exemplo, as colunas com dados sobre títulos, territórios, comunidades, famílias e áreas, agregam dados da titulação efetuada pelos governos Federal e Estaduais. Ao tentar desagregá-los entre os territórios titulados pelos governos estaduais e os do federal, encontramos uma inconsistência no número total de títulos, comunidades e famílias. Ao que parece, isso se deve às titulações feitas mediante parcerias entre órgãos federal e estadual. Outra possível fonte de erro ocorre quando uma parte do território é titulada pelo órgão estadual e outra pelo federal.

Ao desagregar o número de territórios titulados pelos estados dos pelo governo federal, temos que dos 160 territórios titulados, 118 deles foram titulados pelos governos estaduais, correspondendo a mais de 70% das titulações. Quando comparamos a quantidade de áreas regularizadas, essa relação se transforma em quase 80% do total de áreas pelos estados. Isso mostra que a disposição das informações por períodos de governos do executivo federal sem desagregarmos os dados estaduais, como feito na Tabela 3, é problemática para analisar a política de regularização fundiária, já que os dados apresentados não são exclusivos do governo federal, o que pode camuflar tendências de governo e sua relação com a titulação de territórios quilombolas. Este é o caso dos territórios titulados no período do governo de FHC. Quando desagregamos os dados dos títulos por estados e governo federal, vemos que apenas 08 dos títulos foi pelo governo federal. O mesmo pode ser visto em 2018, no governo de Michel Temer, o Instituto de Terras do Pará (ITERPA) titulou o Território Quilombola de Cachoeira Porteira com uma área de, aproximadamente, 225 mil hectares, em Oriximiná (PA). Isso explica o aumento de áreas tituladas no ano de 2018 em relação ao período anterior, algo que não corresponde com as medidas no campo das políticas públicas implementadas no campo federal pelo governo de Michel Temer, caracterizado por um antagonismo à titulação quilombola e à reforma agrária expresso na extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e transferência

da regularização de territórios quilombolas para Casa Civil da República<sup>110</sup>. Durante esse governo (2016 - 2018), apenas três decretos de desapropriação foram assinados pela Casa Civil da República.

**Tabela 5 – Áreas tituladas pelos governos federal e estadual**

TOTAL GERAL de terras tituladas (milhões hectares)	1.016.399,27
Pelo Governo Federal (INCRA + FCP +SPU)	197.616,4108
Pelos Governos Estaduais	789.965,4508
Parcerias	21.990,6882

Fonte: DFQ/INCRA, fevereiro de 2020.

Quando apresentamos os dados correspondentes às ações apenas do Poder Federal, como na Tabela 6, percebemos com mais evidência transformações ocorridas entre os períodos conforme as mudanças de governo presidenciais. Nas colunas da Tabela 6 temos as decisões de autoridades que são consideradas como marcos do andamento administrativo do processo de regularização fundiária de territórios quilombola: Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID) publicados; Portarias de Reconhecimento publicadas pela Presidência do INCRA<sup>111</sup>; Decretos de desapropriação; e Portarias da Política Nacional da Reforma Agrária (PNRA) que reconhecem os remanescentes das comunidades dos quilombos como beneficiários do Programa Nacional de reforma agrária. Excetuando a expedição do título, os outros procedimentos administrativos como RTID, Portaria e Decreto têm início com o Decreto 4.887, ou seja, a partir de 2003. Por isso a inexistência desses dados no período FHC.

Por meio da Tabela 6 e do gráfico (Figura 8), notamos que a maior quantidade de decisões das autoridades administrativas em processos de regularização fundiária de territórios quilombolas se deu durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, com acentuada queda após o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016 sucedida por Michel Temer. No primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, os números das ações administrativas continuaram em decréscimo, seguindo a tendência anunciada pelo Presidente da República

<sup>110</sup> Decreto 8.865, de 26 de setembro de 2016.

<sup>111</sup> Após a publicação do RTID nos Diário Oficial da União e do Estado onde está localizado o território quilombola identificado, todos os proprietários e ocupantes de imóveis inseridos e confrontantes ao território delimitado são notificados da publicação do relatório e possuem um prazo de 90 dias para contestar o documento produzido. Depois de analisadas as contestações pelos setores regionais do INCRA nos Estados, se indeferidas ainda cabe um pedido de recurso que será analisado pelo INCRA de Brasília. A depender do volume de contestações e recursos analisados pelo corpo técnico e jurídico do órgão, o tempo do processo administrativo se estende.

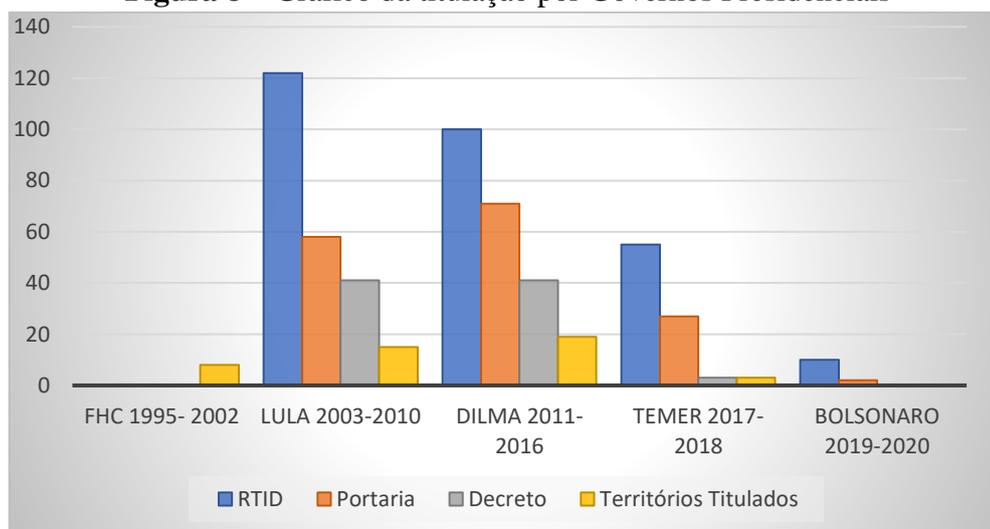
em sua campanha eleitoral com oposição expressa à titulação de territórios quilombolas<sup>112</sup>. Tanto a titulação territorial quanto a expedição da Certidão de autorreconhecimento cultural tiveram uma queda expressiva nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Tal decréscimo não pode ser atribuído à falta de demanda, já que quase a metade das Localidades Quilombolas levantadas pelo IBGE ainda não possui a certidão de autorreconhecimento, muito menos a abertura do processo de regularização fundiária.

**Tabela 6 – Dados do INCRA e FCP (Poder Federal)**

Governo	RTID	Portaria	Decreto	Territórios Titulados	Portaria PNRA	Processos abertos	CRQs (certidões)	CRQs (Comunidades)
FHC								
1995- 2002	-	-	-	8	-	-	-	-
Lula								
2003-2010	122	58	41	15	-	979	1.413	1.740
Dilma								
2011- 2016	100	71	41	19	0	711	991	1.240
Temer								
2017-2018	55	27	3	3	37	57	298	356
Bolsonaro								
2019-2020	10	2	0	0	0	1	75	96
<b>TOTAL</b>	<b>287</b>	<b>158</b>	<b>85</b>	<b>45</b>	<b>37</b>	<b>1.748</b>	<b>2.777</b>	<b>3.432</b>

Fontes: DFQ/INCRA e FCP, fevereiro de 2020.

**Figura 8 – Gráfico da titulação por Governos Presidenciais**



Fonte: DFQ/INCRA e FCP, fevereiro de 2020.

<sup>112</sup> Matéria produzida pelo Instituto Socioambiental no site <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-muda-ou-sobra-para-os-quilombos-com-a-reforma-de-bolsonaro>. Acesso em outubro de 2021.

A não correspondência entre a quantidade de certidões de autorreconhecimento de CRQ e o número de comunidades remanescentes de quilombo (CRQ) (duas últimas colunas da Tabela 6) se explica porque uma certidão pode contemplar mais de uma comunidade quilombola. A proporção entre certidões emitidas e comunidades remanescentes de quilombo certificadas se mantém em 80% por todos os governos. A correspondência entre certidão/comunidade quilombola varia conforme os processos de territorialização de cada grupo quilombola que irá conformar unidades socio territoriais de acordo com alianças sociais e políticas locais para lidar com o Estado. Em etnografias sobre comunidades remanescentes de quilombo, são descritos diferentes tipos de formações socioculturais. Em alguns casos, uma unidade sócio territorial pode se denominar localmente como uma comunidade, porém, em outros essa unidade pode ser composta por diversas comunidades. Tal variação corresponde ao processo de territorialização, o que é próprio de situações transicionais, como explica Ferreira (2017, p. 250):

As comunidades rurais negras ou de matriz africana, ao se defrontarem com problemas de propriedade territorial e de direitos, podem perfeitamente, em face do conhecimento das normas constitucionais, assumir uma categoria de autoidentificação jurídica que também é social e, ao fazê-lo, ingressam nessa zona de transição identitária.

Em minha experiência com a elaboração de relatórios antropológicos para os processos de regularização fundiária no INCRA, pude notar que as categorias administrativas como “comunidade” e “território” não correspondem, necessariamente, às formas de organização socioespaciais locais, mas sim a configurações construídas diante de situações contextuais quando esses grupos acionam o direito constitucional. É por isso que um território quilombola em regularização pode agregar diversas comunidades, como no caso do território dos Kalunga, em Goiás, e de tantos outros.

Uma análise que devemos empreender para compreensão das unidades socioculturais dos grupos quilombolas deve recair sobre os usos internos do termo *comunidade*, sendo necessário diferenciar o emprego local daquele dos documentos administrativos do Estado. Na etnografia realizada por Comerford (2003; 2015), com camponeses sindicalizados na região da Zona da Mata em Minas Gerais, o termo comunidade fora introduzido localmente entre os camponeses pelas Comunidades Eclesiais de Base e depois utilizado pelas instituições do Estado e ONGs em substituição às designações organizacionais locais, denominadas “córregos” e “famílias”, que o autor diferencia como tendo uma dinâmica mais fluida de relação entre famílias com o espaço, ao invés da “pretensão de constituir uma unidade estável,

delimitada geograficamente e totalizante (tal como concebida e tratada por agências eclesiais, estatais, sindicais e ONGs)” (COMERFORD, 2015, p. 37).

Retornando aos dados apresentados na Tabela 6 que o número de certidões de reconhecimento não corresponde ao de processos de regularização fundiária abertos no INCRA. Como vimos, ter a certidão se tornou condição obrigatória para o andamento do processo administrativo de titulação, mas não são ações vinculantes, pois a comunidade quilombola certificada tem que requisitar ao INCRA a abertura do processo de titulação. Nem toda comunidade quilombola certificada pode ter interesse na regularização fundiária de suas terras. No INCRA do Rio de Janeiro há seis processos de titulação que foram “arquivados” por interesse da comunidade e da instituição.

A proporção entre certificações de autorreconhecimento e abertura de processos de regularização fundiária era de 70% nos governos Lula e Dilma. Essa proporção teve uma queda para 19% no governo Temer e 1,3% no governo Bolsonaro até 2020. Vemos que nesses dois últimos governos a desvinculação entre o reconhecimento cultural e o direito territorial se acentuaram, como refletiu Ferreira (2017), sobre a disjunção entre direitos culturais e territoriais na execução das políticas públicas pelo Estado.

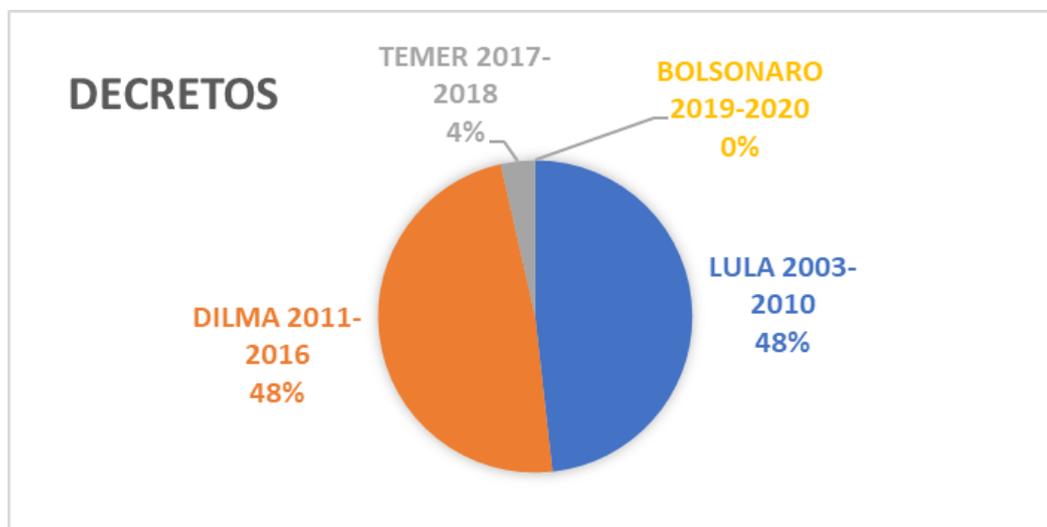
Com base nas informações contidas na Figura 9, notamos que as ações administrativas da titulação diminuíram nos dois últimos governos se comparados aos petistas, principalmente entre aquelas que dependem da decisão de autoridades alocadas em instâncias com maior poder na hierarquia burocrática do Estado, como o decreto de desapropriação assinado pela presidência da república. As atividades que dependem do INCRA, em geral, tiveram também uma diminuição, pois variam conforme a disposição de orçamento e recursos humanos destinados a essas atividades. A elaboração e publicação do RTID, por exemplo, dependem quase que integralmente de atividades realizadas nas unidades regionais do INCRA. Mesmo quando em sua elaboração há contratação de terceiros para produção do relatório antropológico, os contratos de licitação preveem sua execução em um ano<sup>113</sup>. A Portaria de Reconhecimento envolve a decisão da Presidência do INCRA, estando mais condicionada às decisões políticas do governo. Alguma continuidade das ações de titulação durante o governo Temer pode ser explicada porque este teve início a partir do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, quando parte do orçamento das ações de regularização fundiária já havia sido destinado.

---

<sup>113</sup> Informação obtida no processo administrativo n.º 54350.000797/2016-70 que trata da contratação de relatórios antropológicos no Estado do Amapá.

Pelo gráfico Figura 9 podemos notar que quase todos os decretos de desapropriação foram promulgados nos governos de Lula e Dilma.

**Figura 9** – Gráfico dos Decretos de Desapropriação por governos



Fonte: DFQ/INCRA, 2020. Elaboração da autora.

A distinção entre o número de títulos expedidos e o de territórios, com os primeiros sendo maiores ou iguais aos de territórios, guarda relação com a condição fundiária das terras. Quando a titulação do território quilombola ocorre em terras públicas, que é o caso da maioria das titulações estaduais, o número de títulos tende corresponder ao de territórios, com exceção aos casos em que as áreas que compõem o território são descontínuas, quando haverá um título para cada área. Quando a titulação do território quilombola envolve a desapropriação de imóveis com títulos válidos de propriedade, a cada imóvel inserido no território irá corresponder um título de propriedade. Assim, um território quilombola pode ter vários títulos, especialmente se ele for formado por áreas não contíguas ou tiver origem na desapropriação de um título de propriedade, pois o título guarda uma relação jurídica com as concepções de imóvel e propriedade não de território. O território quilombola de Invernada dos Negros, em Santa Catarina, por exemplo, possui 31 títulos de áreas que formam o mesmo território. Futuramente, sendo a área do território contígua, esses títulos poderão ser unificados em um único, constituindo uma mesma matrícula de imóvel. Iremos aprofundar a análise sobre a não correspondência entre as categoriais fundiárias e de propriedade com as formas de apropriação social das terras quilombolas no item 3.4 do capítulo seguinte.

Sobre a relação entre o número de territórios e de títulos, vemos na Tabela 3<sup>114</sup> que durante o período dos governos Dilma (2011-2016), houve um aumento do número de títulos (94), apesar da menor quantidade de territórios quilombolas titulados (52), se comparado aos governos Lula (2003-2010) com emissão de 75 títulos para 66 territórios. Quando comparamos os dados da titulação do INCRA - que possui o instrumento da desapropriação - com os de órgãos estaduais, a desproporção entre os números de título e território fica ainda mais evidente, como podemos ver na tabela 7. Entre os anos de 1999 e 2000, a FCP tituló 4 territórios quilombolas, com um total aproximado de 20 mil hectares. Todos eles foram em terras públicas, já que a FCP não estava legalmente habilitada a avaliar e desapropriar imóveis particulares de não quilombolas.

**Tabela 7** – Títulos expedidos por órgãos

Títulos expedidos por órgãos						
Órgão	Governo	Títulos	Territórios	Comunidades	Famílias	Área
INCRA	Federal	125	45	128	5.562	194.825,39
ITERPA	Estadual Pará	52	50	113	5.202	709.108,60
ITERMA	Estadual Maranhão	37	37	37	2.235	30.171,9512
ITESP	Estadual SP	6	6	6	264	18.824,11
SEHAF/ITERJ	Estadual RJ	2	2	2	71	378,48
FCP	Federal	4	4	10	996	22.004,66

Fonte: DFQ/INCRA, 2020. Elaboração da autora.

**Tabela 8** – Dados da regularização fundiária por região

Regiões	Processos abertos INCRA	Territórios titulados	Títulos	Comunidades certificadas
Nordeste	1.006	73	105	2169
Sudeste	331	10	16	536
Sul	151	6	45	192
Norte	142	67	71	366
Centro oeste	118	4	9	169
<b>Total</b>	<b>1.748</b>	<b>160</b>	<b>246</b>	<b>3.432</b>

Fontes: INCRA e FCP, 2020.

Os Estados da Federação com maior número de territórios quilombolas titulados são Pará (50) e Maranhão (37), ambos inseridos na região da Amazônia legal, onde as frentes de expansão agrícola e agrária foram mais recentes se comparadas com áreas de colonização mais

<sup>114</sup> Na página 104.

antigas. Só o estado do Pará titulou mais territórios que o governo federal (45). No entanto, a região que concentra o maior número de comunidades quilombolas certificadas, processos abertos e territórios titulados é a Nordeste, conforme a Tabela 8. De acordo com o levantamento do IBGE (2020), as localidades quilombolas também estão concentradas no Nordeste que tem com 53% delas.

O Sudeste ocupa o segundo lugar em relação ao número de processos abertos no INCRA, de comunidades quilombolas certificadas pela FCP e de localidades quilombolas identificadas pelo IBGE com 22% delas. No entanto, a região possui apenas 10 territórios titulados, sendo nove deles por órgãos estaduais. Minas Gerais é o Estado que concentra a terceira maior demanda federal por titulação de territórios quilombolas, com 232 processos administrativos abertos no INCRA (2020) e apenas um território titulado. Por meio desses dados é possível afirmar que a efetivação da titulação de territórios quilombolas variou conforme os arranjos fundiários locais e regionais onde os territórios quilombolas estão inseridos. Os títulos de territórios quilombolas se concentram notadamente sobre terras públicas localizadas nas regiões de fronteira de expansão da propriedade capitalista. Inversamente, nas áreas de colonização mais antiga a colonização, com menor o estoque de terras públicas e maior consolidação da propriedade privada e do mercado de terras, menor foi o avanço da política pública. Podemos supor que oscilações no mercado de terras têm impacto direto na execução dos direitos territoriais, pois influenciam no custo das desapropriações. Mesmo em terras públicas, a titulação quilombola ao tornar a propriedade inalienável e, portanto, fora do mercado de terras, se consolida como contraponto à expansão da propriedade capitalista.

### **2.3 Disputas Legais e resultados processuais**

A estrutura fundiária e o mercado de terras estão articulados aos interesses de uma elite econômica e política representada no Poder Legislativo pela Bancada Ruralista. Lembremos que o artigo 68 do ADCT, por ter sido tratado como um direito cultural, não tramitou na subcomissão da Assembleia Nacional Constituinte como disposição fundiária e agrária, matéria esta que transitou em outra comissão com participação e interferência direta de parlamentares representantes dos interesses de proprietários rurais, organizados, na época, na União Democrática Ruralista (UDR).

Os efeitos sociais e políticos gerados pela implementação da titulação de territórios quilombolas ao longo da década de 1990, como a constituição de atores sociais e políticos e a

participação do Ministério Público Federal em ações que cobravam do Estado o cumprimento do direito constitucional, evidenciaram a existência do artigo 68 do ADCT no âmbito de assuntos agrários, o que veio a consolidar disputas nos campos legislativo e judiciário com a manifestação de posicionamentos contrários ao direito quilombola.

Em 28 de março de 2000, o Deputado Federal de Roraima pelo Partido Progressista Brasileiro (PPB), atual Partido Progressista (PP), Almir Sá, entrou com o pedido de Proposta de Emenda Constitucional n.º 215 (PEC 215), cujo conteúdo, em suma, prevê delegar ao Congresso Nacional a demarcação das terras indígenas e territórios quilombolas. Em 2004, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 3.239 foi apresentada ao Supremo Tribunal Federal (STF) pelo Partido da Frente Liberal (PFL)<sup>115</sup> em reação ao Decreto 4.887/2003. Em 2012, o primeiro voto do relator da ADI no STF foi proferido em favor da inconstitucionalidade do Decreto. Seu voto, no entanto, não foi seguido pela maioria dos ministros, sendo o julgamento concluído em 2018, quatorze anos depois, a favor da integralidade constitucional do Decreto 4.887/2003. Apesar da vitória, como vimos anteriormente, o julgamento sobre a inconstitucionalidade da lei abriu precedentes para ações contestatórias ao direito territorial de quilombolas, produzindo inúmeros efeitos nos processos de titulação dos territórios.

Em etnografia importante sobre como a prática antropológica foi abordada e questionada pela CPI da FUNAI e do INCRA, Dallacosta (2019) argumenta que é nesse “cenário de incertezas sobre o futuro dessa matéria no STF” que se formalizou a Comissão Parlamentar de Inquérito da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e do INCRA, em 2015. A criação da CPI da FUNAI e do INCRA foi justificada, segundo seu documento de instauração e falas de seus demandantes, pela pretensa ineficiência e irregularidade das políticas públicas de demarcação de terras indígenas e de territórios quilombolas, baseadas em “laudos antropológicos fraudulentos”, “indígenas paraguaios” e “quilombolas ressemantizados” (DALLACOSTA, 2019, p. 26). Sobre os territórios quilombolas, “os parlamentares que subscrevem o requerimento de CPI entendem que o problema da política quilombola é a legislação, precisamente o Decreto n.º 4.887/2003, e os estatutos da autoatribuição, desapropriação, ausência de marco legal e interpretação ampla sobre “área ocupada” (DALLACOSTA, 2019, p. 66).

Ao analisar os discursos, documentos e efeitos produzidos pela CPI da FUNAI e do INCRA, composta em sua maioria de parlamentares da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), Dallacosta (2019) avalia que a ideologia produzida pelo grupo de oposição às políticas

---

<sup>115</sup> Atualmente Democratas.

públicas de demarcação de terras e territórios étnicos, primeiro questionava a legitimidade dos sujeitos por meio do ataque à antropologia, e, conseqüentemente, à identificação da identidade e da ocupação tradicional das terras. O segundo argumento dessa ideologia se baseia em colocar os direitos territoriais como um impedimento ao progresso e desenvolvimento do país. A retórica do agronegócio minimiza a importância da terra e do território, afirmando que a terra por si só não é suficiente à reparação e desenvolvimento dos povos indígenas e comunidades quilombolas. Os parlamentares defendem a necessidade de políticas públicas de cunho cultural, utilizando o argumento da evasão da terra pelos quilombolas e indígenas, que não estariam interessados na produção agrícola, mas sim em um “desenvolvimento” vagamente caracterizado e associado ao meio urbano. Essa narrativa pode ser vista na fala do Presidente da CPI, o Deputado Federal Alceu Moreira (MDB/RS):

Nossa solução está muito além da terra. Tem muitos negros aqui injustiçados, que foram injustiçados pela escravidão, ao longo da vida, que estão buscando a universidade, que estão buscando a oportunidade de vida, estão buscando a qualidade profissional. Devolver-nos para a roça não é a nossa solução. Nós não moramos mais aqui, nós estamos na grande Porto Alegre, nós queremos que corrijam isso com outra política pública. Só a terra não resolve para nós.” Talvez seja isso a grande discordância. Não é a terra pura e simples que devolve às pessoas a dignidade. É claro que não! Há tantas outras propostas que deveriam ser tentadas, talvez com o mesmo valor da indenização da terra, e buscar outras políticas compensatórias, conversando com os reais interessados e não com os visitantes alheios com outros propósitos. Daí é a nossa discordância. Então, eu lhe agradeço muito. Nada mais havendo a tratar, declaro encerrada a presente reunião (Dep. Alceu Moreira, MDB/RS, presidente, reunião da CPI de 19/05/2016, *apud* DALLACOSTA, 2019, p. 76)

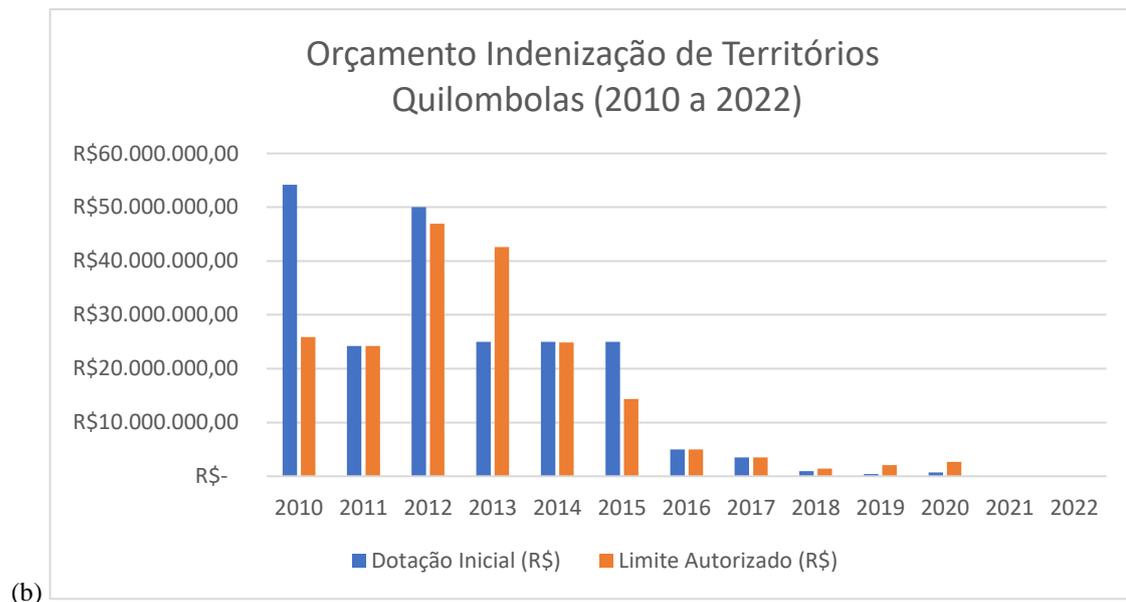
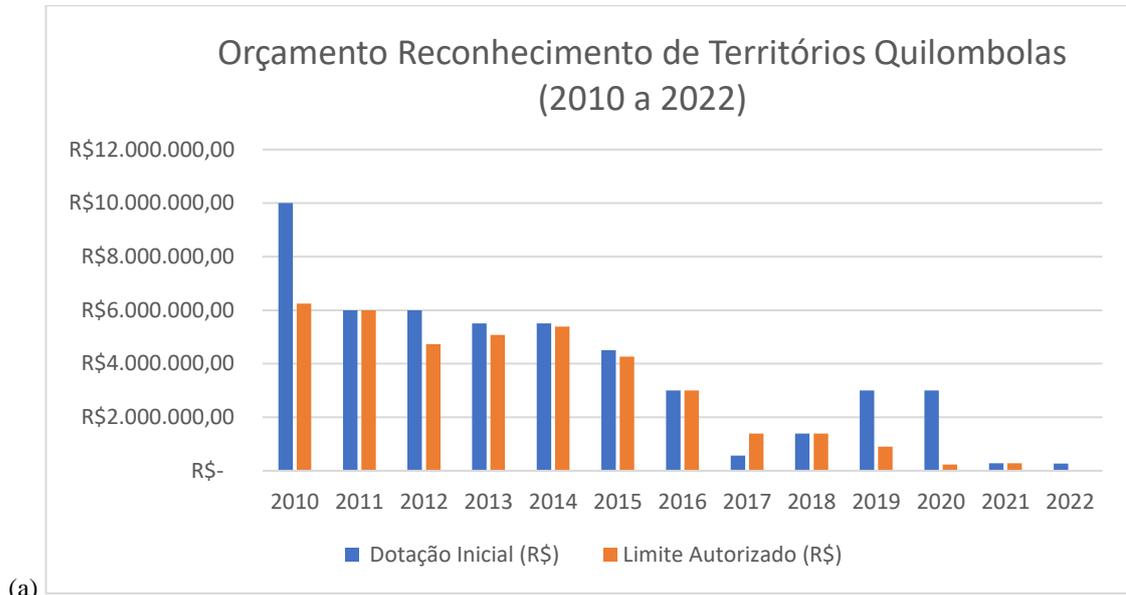
A CPI da FUNAI e do INCRA teve sua conclusão em 2017, e levou ao indiciamento de lideranças de movimentos sociais, antropólogos e servidores de órgãos federais, todos eles envolvidos nos processos de regularização fundiária de terras indígenas e territórios quilombolas. Mais do que a oposição aos direitos territoriais, Dallacosta (2016) conclui que os discursos, práticas e propostas da CPI tomaram cada vez mais força ao longo de seu funcionamento que transcorreu no contexto de crise política do governo executivo federal e impeachment de Dilma Rousseff, consolidando-se em projeto político do poder executivo com a vitória de Jair Bolsonaro em 2019.

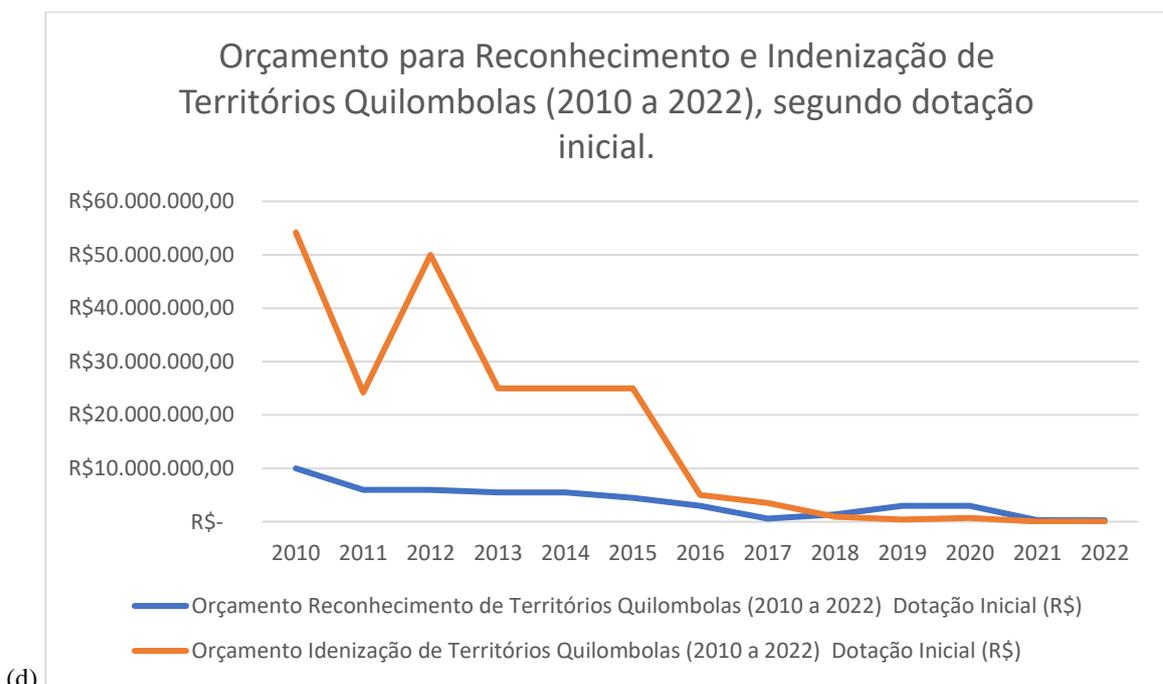
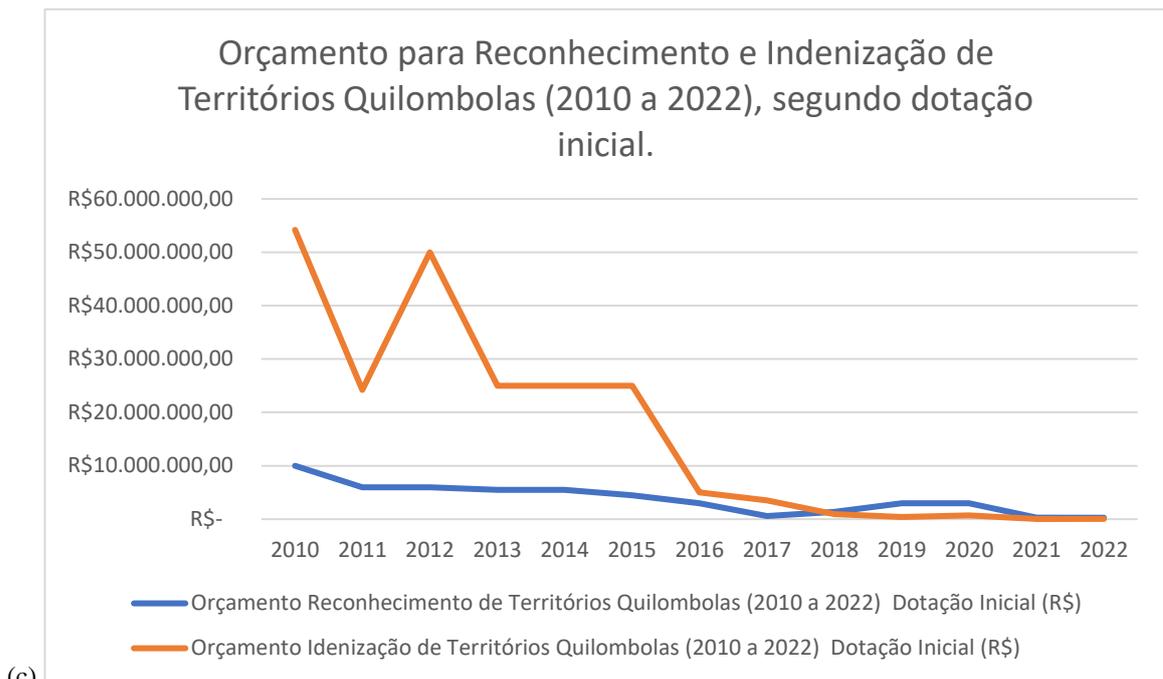
Como escrevemos acima, antagonismos ao direito territorial quilombola são expressos no campo da política partidária desde 2000, se levarmos em consideração o ano da PEC n.º 215. No entanto, se considerarmos os impasses e a demora da regulamentação do artigo 68 ADCT na esfera federal, temos que à oposição ao direito se expressa desde sua criação. Há variações nessas oposições com conseqüências distintas conforme o contexto político nacional. Vimos anteriormente como as alterações dos governos federais alteraram disposições administrativas

como aberturas de processos administrativos, emissão de certidões de autorreconhecimento, publicações de portarias e decretos e titulação.

Uma análise dos recursos orçamentários e do andamento dos processos nos permite ver alguns efeitos dessa oposição às políticas públicas para as comunidades quilombolas que não estão circunscritas às temporalidades da gestão de um governo. Nos gráficos a seguir (Figura 10) sistematizamos dados do orçamento para a titulação de territórios quilombolas que abrangem o período de 2010 a 2022. O orçamento para titulação quilombola é dividido entre “Reconhecimento de territórios quilombolas” e “Indenizações de Territórios”. O primeiro se refere ao pagamento das ações administrativas referentes ao reconhecimento do território quilombola, que incluem as etapas desde a abertura do processo até a portaria de reconhecimento. Esse orçamento se destina ao pagamento de atividades de campo, da publicação dos RTIDs, entre outros. A outra parte do orçamento se destina ao pagamento dos imóveis desapropriados. O volume do segundo é sempre maior do que o primeiro em função do preço dos imóveis.

**Figura 10 – Orçamento para a titulação de territórios quilombolas (2010 a 2022)**





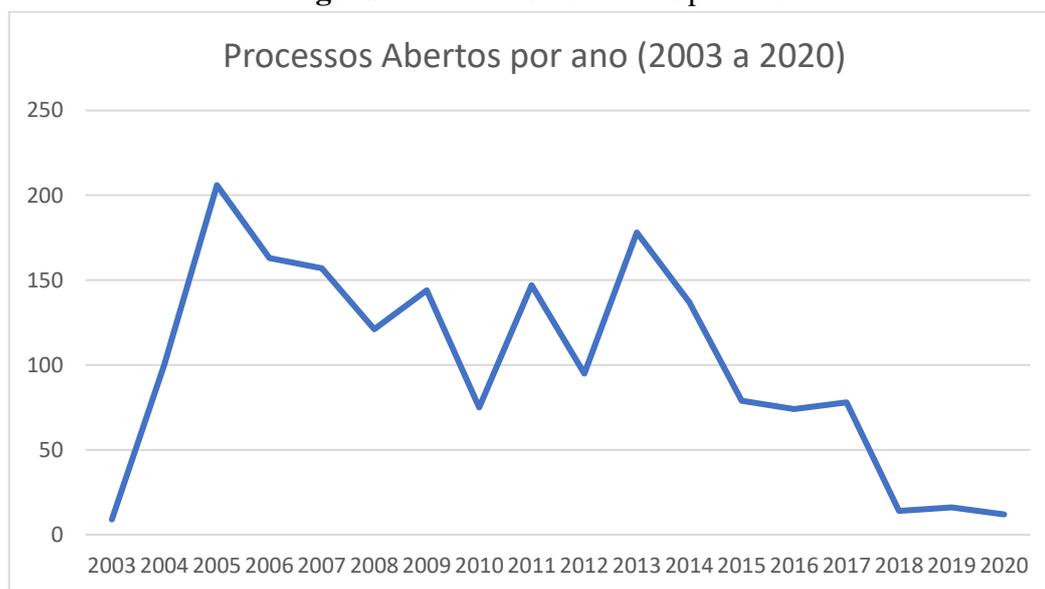
Fonte: DFQ/INCRA, 2022. Elaboração da autora.

Vemos que o orçamento federal disponível para o pagamento de indenizações das terras desapropriadas pela titulação quilombola, após o aumento nos anos 2011 e 2012, durante o mandato de Dilma Rousseff, começa a decrescer a partir de 2013, até quase se igualar ao orçamento destinado às atividades administrativas em 2016, também em queda a partir de 2014. A disposição orçamentária para as duas ações diminuiu ainda mais a partir de 2016 no governo de Michel Temer, atingindo o patamar mais baixo de todos durante o governo de Jair Bolsonaro. A falta de orçamento para o pagamento de indenizações das propriedades particulares

desapropriadas aumentou o “estoque” de imóveis desapropriados. Para que esse estoque não cresça, as instituições do governo federal começaram a exigir “orçamento disponível” para emissão de novos decretos. A falta de orçamento para as atividades de reconhecimento, em linha laranja, por sua vez, impede principalmente as produções de novos RTIDs, além de vistorias e avaliações de imóveis – em suma, de ações administrativas que implicam, principalmente, nas atividades para o reconhecimento territorial.

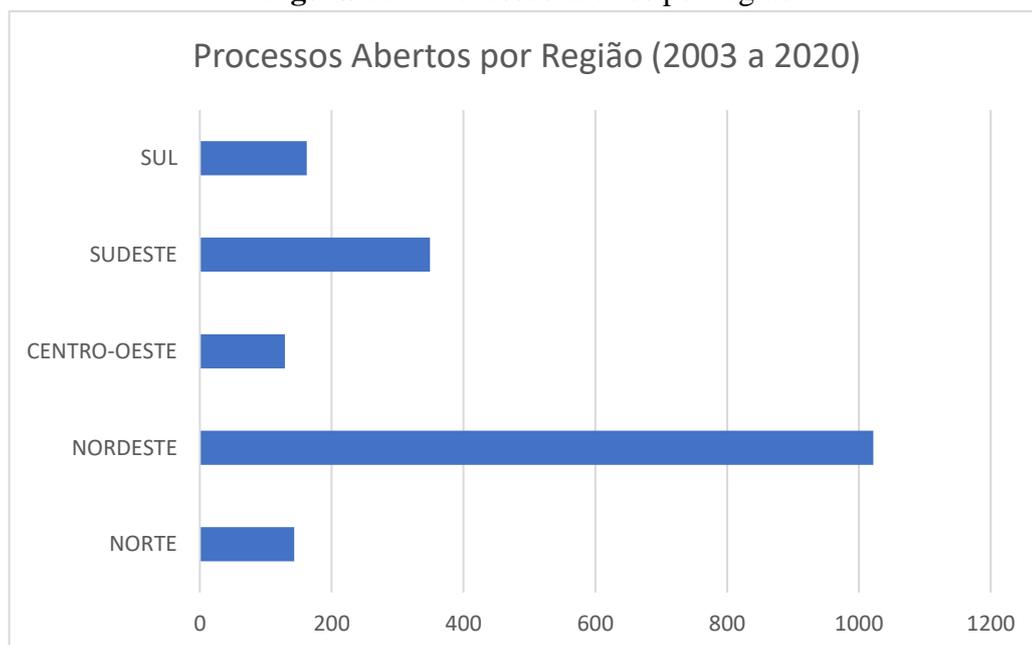
Vimos que as alterações das Instruções Normativas do INCRA sobre a regularização fundiária de territórios quilombolas se deram nos anos de 2004, 2005, 2008 e 2009. Portanto, durante os governos Lula, considerado como o mais progressista com relação às pautas sociais por direitos culturais e territoriais. Apesar da produção de leis e programas em favor dos quilombolas, conforme se intensificaram os conflitos políticos com a classe proprietária rural, a disjunção entre o reconhecimento cultural do direito territorial aumentou. O total de processos abertos ao longo de 17 anos (2003 a 2020) é de 1748. Os anos que tiveram a maior abertura de processos foram 2005 e 2013. Os anos com menor abertura foram 2003 e 2020. A queda na abertura de processos de regularização fundiária a partir de 2014 coincide com a queda do orçamento destinado à política pública, mas a relação de causa não pode ser direta, pois a abertura de processos administrativos não depende do orçamento, apenas da manifestação da demanda pelas comunidades quilombolas. É interessante observarmos que a demanda existe, se considerado o número de localidades quilombolas levantado pelo IBGE. Então por que a abertura de processos diminuiu?

**Figura 11** – Processos abertos por ano



Fonte: DFQ/INCRA, 2020. Elaboração da autora

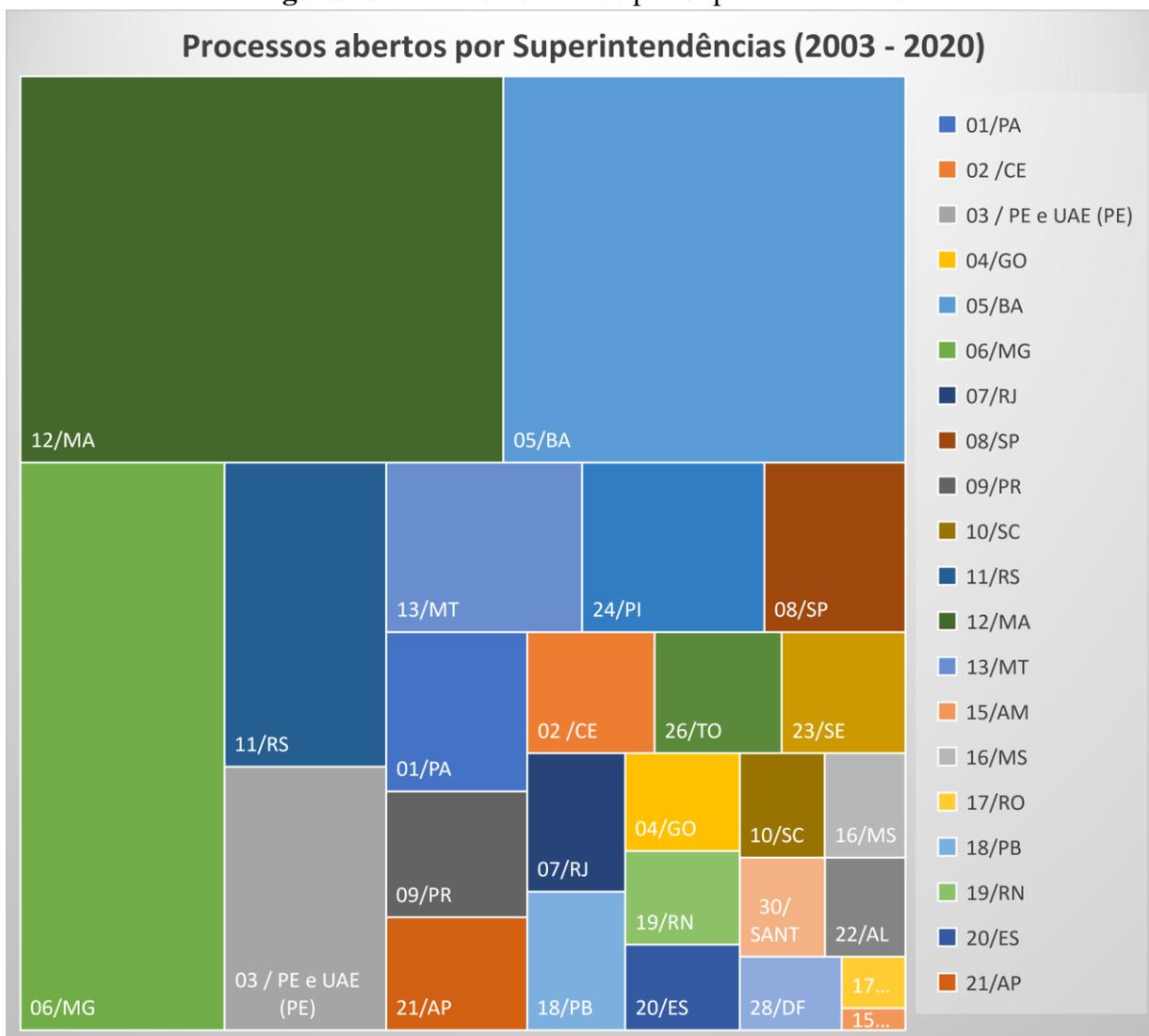
**Figura 12 – Processos abertos por região**



Fonte: DFQ/INCRA, 2020. Elaboração da autora

A região Nordeste concentra a maioria dos processos abertos no INCRA, seguida pela região Sudeste. Por último temos a região Centro Oeste. As Superintendências (estados) com maior número de processos abertos são Maranhão, Bahia e Minas Gerais. As três juntas concentram 54% do total de processos abertos no período de 2003 a 2020. Ao mesmo tempo, as Superintendências com menos aberturas de processos são Amazonas e Rondônia.

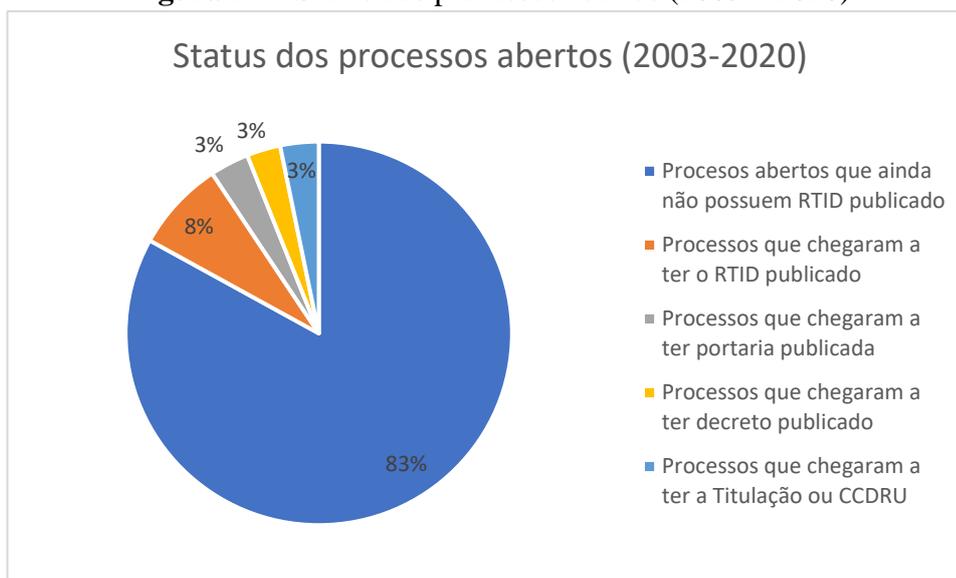
**Figura 13 – Processos abertos por Superintendências**



Fonte: DFQ/INCRA, 2020. Elaboração da autora

Sobre as situações dos processos de titulação de territórios quilombolas no INCRA, temos que apenas 8% deles chegaram a ter o RTID publicado e aguardam as próximas etapas. Apenas 3% dos processos chegaram a ter portaria de reconhecimento e a mesma porcentagem para os processos que chegaram até a publicação do Decreto de Desapropriação por Interesse Social e a ter o CCDRU ou Titulação parcial ou integral do território. Mais de 80% dos processos administrativos abertos ainda não possuem RTID publicado, estão em fase de elaboração ou aguardando. Esses dados revelam que menos de 20% dos processos de regularização fundiária de territórios quilombolas abertos no INCRA avançaram para outras etapas processuais para além da abertura.

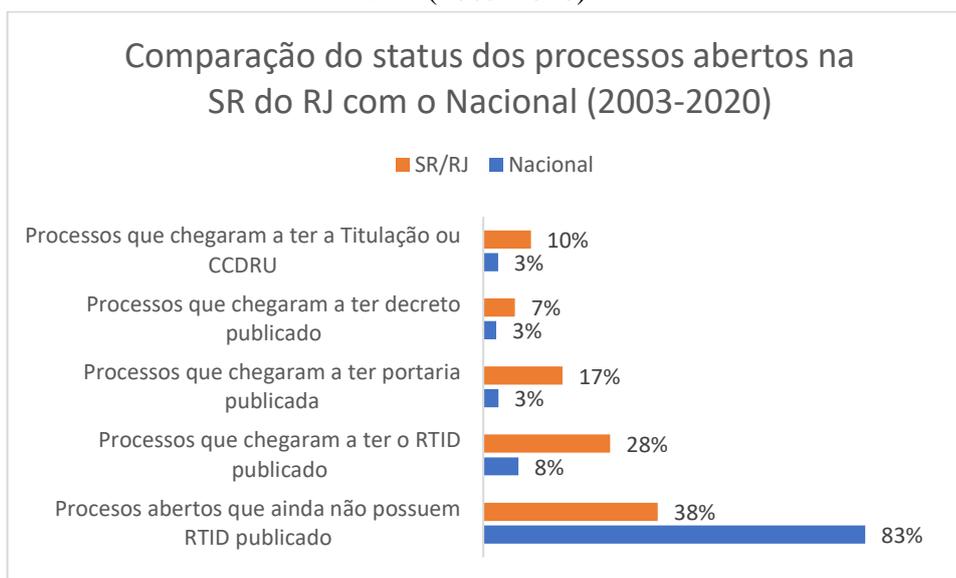
**Figura 14 – Status dos processos abertos (2003 – 2020)**



Fonte: DFQ/INCRA, 2020. Elaboração da autora

Esses dados consideram o quantitativo nacional até fevereiro de 2020. A Superintendência Regional do INCRA no Rio de Janeiro possui um “resultado” melhor em relação ao quadro nacional. Em relação aos processos abertos ao longo dos anos de 2003 a 2020, um total de 39, a maioria 62% já possuem no mínimo RTID publicado. Isso pode estar relacionado ao menor número de processos abertos no Rio de Janeiro e a capacidade operacional da Superintendência.

**Figura 15 – Comparação do status dos processos abertos na SR do RJ com o Nacional (2003-2020)**



Fonte: DFQ/INCRA, 2020. Elaboração da autora

O tempo médio para a publicação do RTID em nível nacional é de 6 anos, considerando o ano da abertura dos processos até a publicação do RTID – isto para os processos que já possuem RTID publicados. Posteriormente à publicação do RTID, os processos de titulação de territórios quilombolas demoraram em média de 3 anos para a publicação da Portaria de Reconhecimento do Território. Para os casos de territórios que demandaram desapropriação a demora , em média, foi de mais 1 ano para publicação do Decreto de Desapropriação por Interesse Social – isto considerando apenas os processos que demandaram e tiveram Decretos publicados.

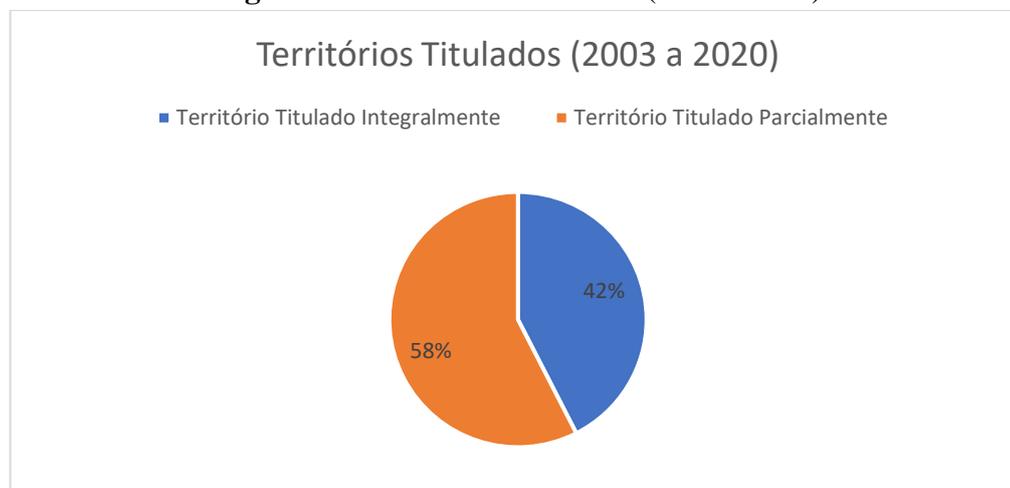
**Figura 16** – Tempo médio para as decisões de autoridades



Fonte: DFQ/INCRA, 2020. Elaboração da autora

Sobre os territórios titulados pelo governo federal no período de 2003 a 2020, temos que do total de 45 territórios, 42% foram titulados integralmente e 58% deles apenas parcialmente. Tal dado chama atenção para os territórios quilombolas situados em terras públicas que prescindem de desapropriação.

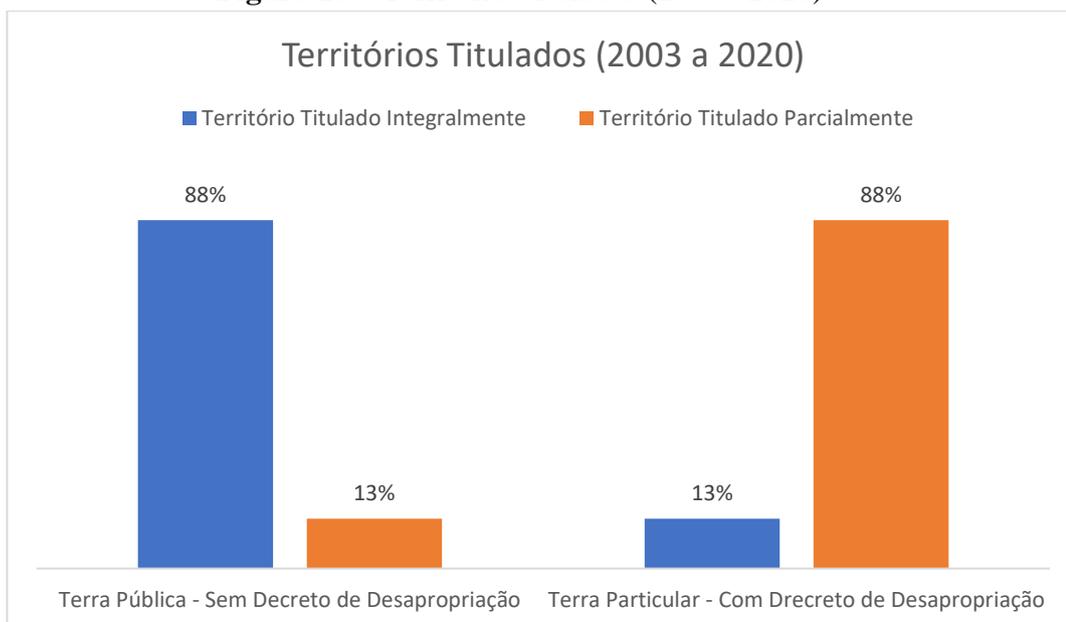
**Figura 17** – Territórios titulados (2003 - 2020)



Fonte: DFQ/INCRA, 2020. Elaboração da autora

Entre os territórios quilombolas que foram titulados integralmente, 88% estavam em terras públicas e, por isso, não foi necessário a Decreto de Desapropriação. Entre os territórios que foram titulados parcialmente a relação é o inverso, isto é, 88% estavam em terras privadas e, por isso, houve necessidade do Decreto de Desapropriação.

**Figura 18 – Territórios titulados (2003 - 2020)**



Fonte: DFQ/INCRA, 2020. Elaboração da autora

Esses dados indicam que a maioria dos processos de titulação de territórios quilombolas que transcorreu na esfera federal, e teve a titulação do território quilombola concluída, se deu em terras públicas. Os títulos de propriedade para terras quilombolas executados pelos governos estaduais foram todos em terras públicas e, como mostramos, são em maior número daqueles executados pelo governo federal.

A análise das mudanças normativas nos permite perceber que a gestão da política pública de titulação de territórios quilombolas foi, ao longo do tempo, ampliando a escala da burocracia com poder de decisão sob o processo. Também vimos que as alterações normativas permitiram a antecipação da atuação de órgãos e agentes externos para o início dos processos de titulação das terras quilombolas. O aumento dos atos administrativos e da escala dos poderes de decisão foram justificados pela máxima de se manter a segurança jurídica do processo. No entanto, vimos que tal segurança jurídica, por outro lado, comprometeu a eficácia processual, ao tornar o procedimento administrativo cada vez mais complexo e, portanto, moroso. Isso guarda relação direta com os poucos resultados apresentados pela política pública. Temos, assim, que

a segurança jurídica no processo quilombola de titulação territorial é um peso e duas medidas, com grande prejuízo às comunidades quilombolas.

Com a análise das normas processuais e dos resultados da política, vimos que na primeira década de aplicação do Decreto 4.887/2003, as alterações dos normativos internos ao INCRA se concentraram em sua maioria nas etapas de identificação e delimitação. Pela análise dos resultados da política, temos que a média para a decisão de autoridade de publicação do RTID é atualmente a mais estendida com seis anos. Mas também tivemos alterações administrativas importantes nos governos Temer e Bolsonaro, orientadas para as etapas posteriores à Portaria de Reconhecimento, como a inclusão do “parecer de mérito”, a “auditoria” e a elaboração da cadeia dominial antes da publicação da Portaria. Esses instrumentos atrelaram a desapropriação à existência de orçamento para pagamento de indenização de imóveis. Por outro lado, a falta de orçamento para o pagamento das indenizações provocou um “estoque” de imóveis desapropriados que necessitam de avaliação. Sem dúvida, tal contexto administrativo é propulsor do aumento de conflitos sociais.

Pelos dados obtidos, não foi possível analisar o tempo médio dispendido entre a publicação do Decreto de Desapropriação até o Registro do título do território quilombola. Para obter esse dado, teríamos que analisar processo por processo. E é o que faremos no próximo capítulo com a análise do processo administrativo de titulação do quilombo Preto Forro. Vimos que a adição legal do instrumento de desapropriação de propriedades privadas, apesar da conquista política que representa, desdobra-se em mais procedimentos administrativos e judiciais ao processo quilombola, que não estão sob a gestão do INCRA. Supomos que mesmo com o aumento do tempo de elaboração do RTID provocado pelas transformações das instruções normativas do INCRA, que a etapa de identificação e reconhecimento do território quilombola até a publicação da Portaria de Reconhecimento ainda é menos morosa que a etapa de desapropriação até o título da terra, tamanha é a proteção legal e os instrumentos jurídicos em favor da manutenção da propriedade. Tal proteção, no entanto, não é explicitada pela análise das normas e dos resultados da política, apenas se tornando mais visível com a análise das dinâmicas burocráticas inscritas nos processos administrativos e judiciais.

## CAPÍTULO III

### TRAJETÓRIA PROCESSUAL DE PRETO FORRO

A análise das ações de governo, que o senso comum denomina de políticas públicas, segundo Souza Lima (2012; 2015), é uma das formas possíveis para a análise do Estado em ação. A partir das propostas teóricas sobre o Estado é que examinamos a política de titulação de terras quilombola executada pelo INCRA, enquanto práticas de Estado que paulatinamente instituem um novo objeto administrativo denominado de território quilombola titulado.

No capítulo anterior, apreciamos o arcabouço legal que forma os ‘desenhos’ e as formas de ‘gestão’ da política pública para, por fim, por meio dos resultados da titulação das terras quilombolas, relacionar as normas com seus efeitos. No entanto, somente a análise das normas e dos resultados da política pública não é suficiente para apreender a ação administrativa, ou o Estado em ação na titulação das terras quilombolas. Neste capítulo, tendo ela como foco analítico da tese, temos que considerar que essa ação se processa por meio de um conjunto regulamentado de documentos que, no caso da titulação de terras quilombolas, são organizados e reunidos em processos administrativos de regularização fundiária de territórios quilombolas. Como método para observar e descrever essas ações, realizamos uma etnografia dos documentos administrativos do processo de titulação da comunidade remanescente de quilombo Preto Forro, localizada no município de Cabo Frio do Estado do Rio de Janeiro.

Inspirada pelas proposições teóricas e metodológicas acerca dos documentos enquanto objetos etnográficos, tomando de empréstimo especialmente o tratamento conceitual dado por Riles (2006) dentro de uma tradição foucaultiana para a qual os documentos não são somente instrumentos da organização burocrática, mas *artefatos* constituintes do próprio campo burocrático, no sentido em que constituem suas regras, saberes, ideologias, subjetividades e resultados. Entre os documentos do processo administrativo de regularização fundiária do Quilombo Preto Forro, cujo transcurso se deu entre os anos de 2004 e 2012, e que culminam com a produção de um território quilombola titulado, procuramos analisar a mecânica das ações de gestar e gerir territórios quilombolas pelo Estado, entendidas como formas de exercício de poder que ao mesmo tempo constituem ‘o próprio fazer o Estado’ (SOUZA LIMA; CASTRO, 2015).

Souza Lima (2012) compartilha do pressuposto teórico de uma ontologia do Estado enquanto um processo sempre em formação. As interpretações e análises sobre as ações governamentais, as rotinas burocráticas e os grandes rituais governamentais não são, assim,

derivados de uma estrutura institucional pretérita e juridicamente predefinida como Estado. Antes, é por meio dessas ações e de outras menos estereotipadas, como condutas, modos de agir e sentir de uma interação administrativa cotidiana, que o Estado é constituído.

Weber (1982) descreve em seis fatores principais o funcionamento da burocracia moderna: primeiro, a burocracia é regida por leis e normas administrativas; segundo, ela funciona por meio de um sistema “firmemente ordenado de mando e subordinação”, ou seja, por princípios de hierarquia entre cargos e autoridades; terceiro, “a administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos (“os arquivos”), preservados em sua forma original ou esboço”; quarto, a administração burocrática possui um saber especializado para seu funcionamento, seus funcionários são habilitados nele; quinto, o funcionamento de um cargo exige as habilidades necessárias a sua ocupação; sexto, o exercício de um cargo burocrático se dá por meio de um treinamento para se adquirir um conhecimento técnico especial.

Por mais que esses fatores se apliquem em parte para o funcionamento dos atos administrativos no processo administrativo de regularização fundiárias das terras do quilombo Preto Forro<sup>116</sup>, vemos que esse esquema não funciona como um mapa de bordo para que possamos compreender as ações do Estado ali desempenhadas. Ao acompanharmos a trajetória dos documentos do processo de Preto Forro, veremos que ações e narrativas dentro do próprio Estado nem sempre concordam entre si e que seu funcionamento não se dá por uma única racionalidade em conformidade com a lei.

A escolha do processo de Preto Forro se deu porque seu território foi o primeiro a ser titulado no Estado do Rio de Janeiro por meio do procedimento administrativo criado pelo Decreto 4.887/2003. Diante do volume e complexidade dos documentos que compõem os processos administrativos de regularização fundiária de territórios quilombolas, com a finalidade de construir uma análise etnográfica baseada numa narrativa descritiva da trajetória dos documentos permissiva à exploração dos detalhes dos atos administrativos, bem como funcionamento dos mecanismos de construção de coesão e sentido de movimento, optei pela análise apenas de um único processo de titulação.

A etnografia do processo de Preto Forro procurou se deter sobre os tipos de documentos que o constituem, por quais autoridades foram produzidos, como se constroem e diferenciam seus tipos textuais, como foram arranjados em relação a outros documentos, guardando relações entre si e produzindo efeitos, semelhante ao que escreveu Vianna (2014, p. 48) sobre o arquivo: “o modo como essa exibição se ordena, a multiplicidade de vozes e mãos presentes na sua

---

<sup>116</sup> A partir de agora denominaremos por apenas “processo de Preto Forro”.

confeção, sua dimensão material, seu lugar em cadeias de outros documentos e ações, suas lacunas e silêncios”.

A construção dos dois primeiros capítulos foi necessária, assim, para subsidiar a prosa criada no terceiro capítulo. Sem eles, iríamos perder, em digressões elucidativas de contextos, a lógica narrativa que tenta traduzir a dinâmica sequencial das práticas administrativas. Tal narrativa, no entanto, não reproduz a sequência dos documentos indexados ao processo administrativo de Preto Forro, mas tenta reproduzir a disposição das relações de causalidade entre atos administrativos e decisões de autoridades processuais. Uma diferença que é fundamental, pois a sequência dos documentos indexados aos processos administrativos não obedece à ordem cronológica de sua produção, mas sim a uma ordem de causalidade das ações de Estado entre si.

A bibliografia apresentada sobre etnografias de documentos e práticas estatais foi fundamental para estabelecer dois roteiros para leitura e interpretação dos “atos de Estado” que formam o processo de Preto Forro. No primeiro roteiro tratamos da produção de regimes de construção da verdade e legitimidade. Neste caso, encontramos duas modalidades de documentos constituídos por saberes distintos, porém relacionados e que se retroalimentam para a produção de verdade e legitimidade: os saberes técnico-científico e jurídico-legal. Entre os primeiros, encontramos uma variedade de documentos produzidos por analistas técnicos do INCRA com diferentes formações profissionais e disciplinares, como antropólogos, engenheiros agrônomos e cartógrafos. O documento técnico principal em termos processuais desse conjunto é o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação- RTID, cujo objetivo fundamental é definir o território quilombola. O saber jurídico legal se espalha, por sua vez, por diversos tipos de documentos, como informações, pareceres e relatórios, todos eles, porém, concentrados no tratamento da “correta instrução processual”, cuja função é garantir que os procedimentos administrativos inscritos no processo estejam em conformidade com as leis e normas. Esses documentos de análise jurídica são produzidos por profissionais com formação em direito e que ocupam cargos de Procuradores Federais das Procuradorias Federais Especializadas junto ao INCRA (PFE/INCRA) e da Advocacia Geral da União (AGU).

O segundo roteiro da análise se concentrou sobre “decisões das autoridades”, que são atos administrativos daqueles que ocupam cargos que na hierarquia do Estado possuem poder de decisão. Quanto mais alto o posto ocupado na estrutura hierárquica da burocracia, maior o poder de decidir sobre as ações do Estado. Todavia, advogam os especialistas em direito público e administrativo que essas decisões não podem ser arbitrárias, devendo ser amparadas nos

documentos e saberes técnicos e jurídicos. Como vimos na análise das normas do INCRA que regulam o processo administrativo de titulação de território quilombolas, as decisões de autoridades percorrem caminhos que extrapolam o próprio órgão. Essas decisões também são publicadas em veículos especiais de comunicação oficiais, com alcance mais amplo do que os processos administrativos. As decisões mais importantes do poder executivo no processo quilombola são as de aprovação e publicação do RTID pelo Superintendente; a aprovação e publicação da Portaria de Reconhecimento do território quilombola pela Presidência do INCRA; a assinatura e publicação do Decreto de Desapropriação dos imóveis inseridos no território quilombola pela Presidência da República; e o Título do território quilombola.

Tanto os regimes de produção de saber técnico e jurídico quanto as decisões de autoridades irão estabilizar sujeitos, identidades, lugares e, principalmente, os domínios do que é o território quilombola. Por exemplo, o RTID identifica o território, enquanto a Portaria o reconhece. Ao longo deste capítulo, ao acompanhar a trajetória dos documentos produzidos no itinerário do processo administrativo de Preto Forro, buscamos compreender as dinâmicas e conflitos pelos quais ocorrem essas estabilizações e quais são os seus efeitos.

### **3.1 Abertura e autorreconhecimento**

O processo administrativo de Preto Forro, n.º 54180.00127/2004-28, foi aberto na Superintendência Regional do INCRA no Rio de Janeiro em 2004, a partir da solicitação da própria comunidade quilombola. Materialmente, o processo de Preto Forro é composto de três pastas de papel branco, que são seus volumes, e que juntas reúnem 864 folhas. Anexados aos três volumes do “processo principal”, cuja finalidade é a titular as terras do Quilombo Preto Forro, temos outra pasta anexa, que é outro processo administrativo, cuja finalidade específica é a “Vistoria e Avaliação de Imóvel”<sup>117</sup>. Assim, para atender finalidades administrativas distintas são criados processos administrativos distintos. Ao processo administrativo principal poderão existir, portanto, vários outros processos anexados. O processo de Preto Forro é pequeno em termos de quantidade de documentos quando comparado com outros processos. Nele encontramos apenas um processo de desapropriação anexo, pois no território quilombola, como veremos, havia apenas um imóvel a ser desapropriado.

---

<sup>117</sup> Processo n.º 54.180001312/2011-50. Este processo não está com a páginas numeradas, porém contamos 31 folhas.

**Figura 19 – Processos administrativos**



(a)



(b)

Fonte: Fotografias tiradas pela autora na Superintendência Regional do INCRA no Rio de Janeiro. Outubro de 2022.

Em 29 de outubro de 2004, um “*memorando*”<sup>118</sup> sem número foi enviado do Gabinete ao serviço de Protocolo da Superintendência Regional do INCRA no Rio de Janeiro (INCRA-RJ)<sup>119</sup> com um pedido de “*formalização de processo, conforme documentação em anexo*”. O memorando é um tipo de documento produzido pela administração pública com finalidade de comunicação interna entre diferentes setores e repartições do mesmo órgão. Neste caso, o Gabinete da Superintendência Regional do INCRA no Rio de Janeiro, setor da mais alta hierarquia regional do órgão, solicitou ao protocolo a criação do processo administrativo Preto Forro. Tal solicitação foi motivada por outro documento, também anexado ao processo, que foi uma carta de 06 de outubro de 2004, assinada por membros da comunidade quilombola Preto Forro, que solicitaram ao INCRA o início dos trabalhos de regularização fundiária:

Solicitamos ao INCRA com base no decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003 que inicie com a maior brevidade possíveis os trabalhos de regularização da área que é ocupada pela comunidade permanente de quilombo de preto forro no bairro de Angelim 2º Distrito de Cabo Frio.

Esse é o pedido de toda comunidade.

Atenciosamente – Membros da comunidade (INCRA, 2004, p. 2)

É importante enfatizarmos que o ato inicial de abertura do processo de titulação de Preto Forro se deu pela solicitação da comunidade quilombola. Esse protagonismo da comunidade quilombola na abertura do procedimento, cobrando ao INCRA que inicie a titulação das suas terras, é quase que a regra de todos os processos de titulação. O Estado não age de uma maneira ativa, procurando pelas comunidades quilombolas para executar seus direitos, mas sim atua a partir da demanda do administrado. Em verdade, o protagonismo da comunidade quilombola é constante durante todo o processo da titulação do território quilombola, por meio de cobranças acerca do andamento processual, presentes em ofícios, e-mails, telefonemas e muitas reuniões.

No entanto, esse protagonismo do grupo quilombola, que é fundamental para o andamento dos processos, não é totalmente visível pelos documentos que são acostados no processo de titulação. Boa parte das cobranças pelo andamento processual – feitas pela comunidade quilombola ou pelo Ministério Público Federal (MPF), órgão que tem o dever de acompanhar e cobrar a regularização do território quilombola – podem tramitar por processos administrativos “*acessórios*” ao processo da titulação que é o principal. Assim, o ato burocrático da titulação quilombola tem origem quase sempre em uma ação da comunidade quilombola,

---

<sup>118</sup> MEMO/INCRA/SR07/G/ n.º /2004, folha 01. Processo administrativo 54180. 00127/2004-28.

<sup>119</sup> A partir de agora utilizaremos a sigla INCRA-RJ. No INCRA, utilizava-se a sigla SR (07) para se referir à Superintendência Regional do INCRA no Rio de Janeiro. Cada Superintendência possuía um número de identificação, sendo a do Rio de Janeiro 07. Atualmente a sigla oficial é SR(RJ).

mas seu protagonismo acaba sendo percebido nas entrelinhas dos documentos administrativos para fazer o processo andar. Do contrário, sem as cobranças, tais processos se estenderiam no tempo da burocracia, que pode se protelar de forma indeterminada.

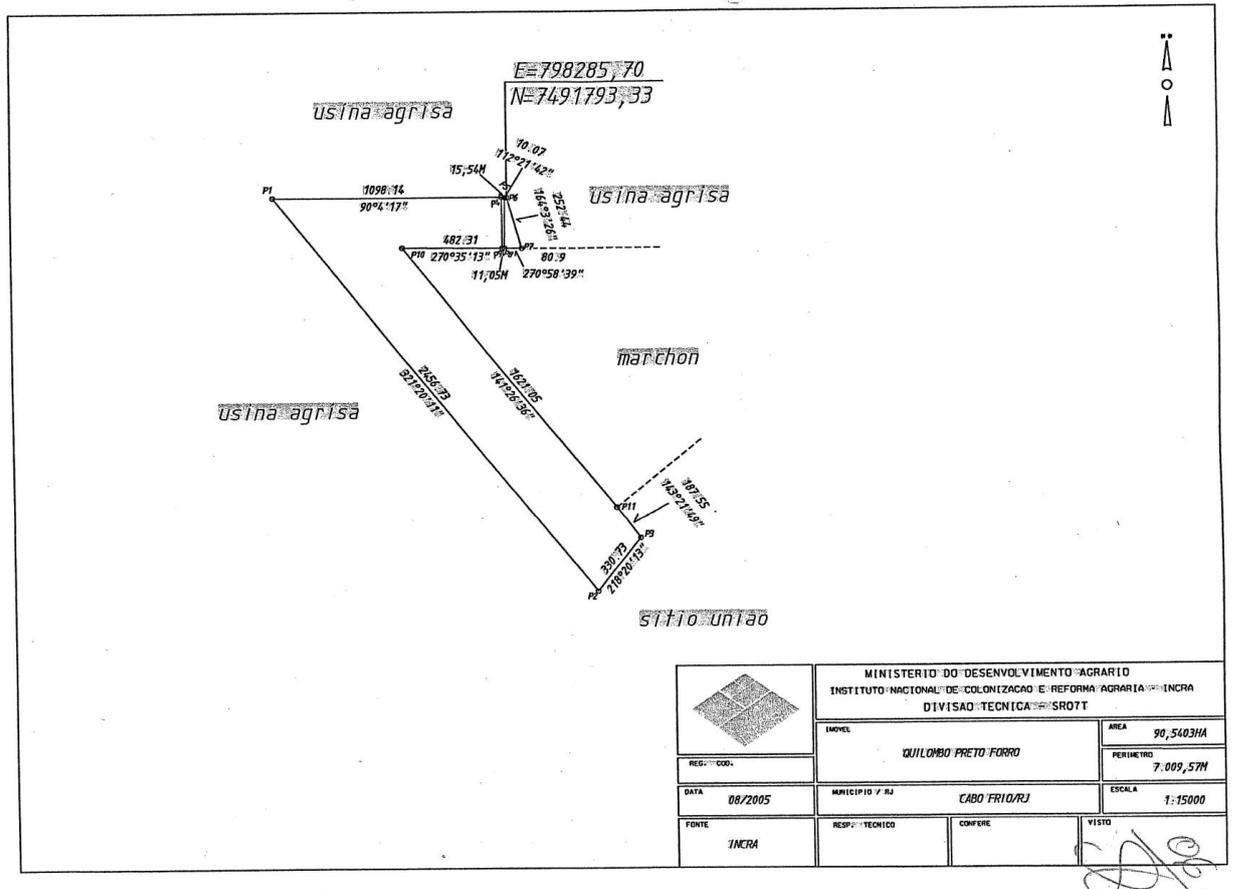
Após sete meses da abertura do processo de Preto Forro, foram anexados nas seguintes quatro folhas do processo, três tipos de documentos com informações sobre o quilombo. O primeiro deles descrevia com um pequeno texto informações da comunidade quilombola com: sua localização no bairro Angelim; que o território quilombola teria uma área de 90,45 hectares; que a comunidade quilombola era composta de 10 famílias; que o grupo possuía a Certidão de autorreconhecimento da Fundação Cultural Palmares e que “*o território da comunidade já estaria definido e confirmado pela FCP, cujo trabalho contou com recursos do Banco Mundial, através do convênio próprio*” (p. 3-6)<sup>120</sup>. O documento ainda noticiava que havia uma ação civil pública da Procuradoria da República de São Pedro da Aldeia criada em razão “*da existência de alguns conflitos decorrentes de proprietários na área delimitada*”, e que o INCRA solicitara à Fundação Cultural Palmares uma cópia do laudo antropológico.

O segundo documento desse conjunto é um “Cadastramento das Famílias Remanescentes de Quilombo” (p. 4-5) de Preto Forro composto de uma tabela com informações como os nomes, idade, sexo, tempo de moradia e atividade produtiva de indivíduos do quilombo organizados por unidades familiares. Neste Cadastro estão registradas 11 unidades familiares compostas de chefe de família, esposa (o) e filhos, com um total de 54 indivíduos. O terceiro documento é uma planta do “*Imóvel: Quilombo Preto Forro*” com 90,540 hectares, produzida em agosto de 2005 pelo INCRA-RJ, como podemos ver na imagem a seguir.

---

<sup>120</sup> Os documentos não possuem destinatários e nem quem os produziu, exceto pela planta cartográfica da área, elaborada pela divisão técnica de cartografia do INCRA-RJ. Podemos presumir que esses documentos foram produzidos pelo servidor do INCRA-RJ encarregado pelo Serviço Quilombola até 2009. O Decreto n.º 4.884, de 20 de novembro de 2003 alterou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do INCRA, incluindo a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação como atribuições do órgão. O Serviço de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas é o setor responsável para titulação dos territórios quilombolas no órgão. De 2003 a 2020 foram criados 07 regimentos internos do INCRA. Vamos tratar as informações quanto a hierarquias e distribuição administrativa das competências conforme sua relevância para que não interrompam a dinâmica do texto.

Figura 20 – Planta do “Imóvel: Quilombo Preto Forro”



Fonte: INCRA/RJ,2004.

A descrição desses documentos é importante porque eles contêm informações fundamentais para o processo de titulação das terras, como a identificação e delimitação da área do território quilombola e a identificação de sua população. O fato de o limite do território estar definido logo na sequência da abertura do processo produz alguns questionamentos que não podem ser respondidos pelos documentos ali presentes, mas por inferências daquilo que eles silenciam. Como vimos no primeiro capítulo, cada comunidade quilombola possui um processo de territorialização específico, em que define situacionalmente os critérios de pertencimento ao grupo quilombola, o que, por sua vez, terá correspondência com os limites elegidos do território a ser delimitado. Esses critérios, por serem situacionais, se alteram conforme o tempo e as dinâmicas sociopolíticas dos grupos num certo contexto, sendo fundamental para o processo de territorialização as relações do grupo social com o seu entorno, principalmente com o Estado e a sociedade envolvente, que impõem a necessidade de definição de suas fronteiras. Por sua vez, conforme vimos no capítulo II, o estabelecimento administrativo dos limites territoriais e da

população quilombola requerem um estudo antropológico e multidisciplinar da comunidade quilombola. Tal estudo leva tempo e é acompanhado de outros documentos técnicos que irão compor o RTID, documento que administrativamente sumariza a identificação e delimitação do território quilombola.

Nos documentos descritos, não há menção aos estudos de campo em Preto Forro, nem à produção do RTID. Como seu território, assim, já estaria identificado e delimitado? Apesar do silêncio dos documentos, podemos inferir que uma equipe do órgão se dirigiu à Preto Forro para conseguir cadastrar seus indivíduos e medir suas terras. Mas mais do que isso, o fato de o grupo quilombola estar identificado e seu território delimitado desde a abertura do processo no INCRA pode ser explicado pela informação “*o território da comunidade já estaria definido e confirmado pela FCP, cujo trabalho contou com recursos do Banco Mundial, através do convênio próprio*”.

O Decreto 4.887/2003 além de ter revogado o anterior (Decreto 3.912/2001), estipulou que o INCRA e a Fundação Cultural Palmares estabelecessem regras de transição “*para a transferência dos processos administrativos e judiciais anteriores*”<sup>121</sup>. Apesar da norma, no processo de Preto Forro temos poucos indícios que tal transição ocorreu, exceto pelo fato de que podemos subentender que informações sobre a comunidade quilombola e seu território foram trocadas entre os órgãos, pois temos na sequência da abertura processual documentos com um território já identificado e delimitado.

Encontramos no processo de Preto Forro apenas dois documentos produzidos pela FCP<sup>122</sup>, mesmo assim, todos eles posteriores ao Decreto 4.887/2003. O relatório antropológico citado como produzido pela FCP a partir de “*recursos do Banco Mundial*”, não foi indexado ao processo do INCRA, aparecendo uma segunda menção a ele somente nas referências bibliográficas do RTID de Preto Forro, produzido ao final de 2005. Na Certidão de Autorreconhecimento de Preto Forro está inscrito a numeração do processo administrativo da FCP e que o Laudo Antropológico foi assinado pela antropóloga Danielle Jatobá<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> Art. 21 do Decreto 4.887/2003.

<sup>122</sup> A Certidão de Autorreconhecimento e um estudo da Cadeia Dominial elaborado em 2004, que analisamos no item 3.4 deste capítulo.

<sup>123</sup> Processo n.º 01420.000166/2003-07 de 14 de abril de 2003.

Figura 21 – Certidão de Autorreconhecimento da comunidade quilombola

362  
PB

  
**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**  
**MINISTÉRIO DA CULTURA**  
**FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES**  
Criada pela Lei n. 7.668 de 22 de agosto de 1988

**Diretoria de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro**

**CERTIDÃO DE AUTO-RECONHECIMENTO**

O Presidente da **Fundação Cultural Palmares**, no uso de suas atribuições legais conferidas pelo art. 1º da Lei n.º 7.668 de 22 de Agosto de 1988, art. 2º, §§ 1º e 2º, art. 3º, § 4º do Decreto n.º 4.887 de 20 de novembro de 2003, que 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 e artigo 216, I a V, §§ 1º e 5º da Constituição Federal de 1988, **CERTIFICA** que a Comunidade de Preto Forro, localizada no município de Cabo Frio, Estado do Rio de Janeiro, registrada no Livro de Cadastro Geral n.º 001, Registro n. 066, f.70, nos termos do Decreto supramencionado e da Portaria Interna da FCP n.º 06, de 01 de março de 2004, publicada no Diário Oficial da União n.º 43, de 04 de março de 2004, Seção 1, f. 07, **É REMANESCENTE DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS.**

Declarante(s): Processo nº 01420.000166/2003-07  
Laudo Antropológico assinado pela antropóloga Danielle Jatobá

Eu, **Maria Bernadete Lopes da Silva** (Ass.).........., Diretora da Diretoria de Proteção do Patrimônio Afro-Brasileiro, a lavrei e a extrai. Brasília, DF, **26 de agosto** de 2004.

O referido é verdade e dou fé

  
**UBIRATAN CASTRO DE ARAÚJO**  
Presidente da Fundação Cultural Palmares

SBN Quadra 02 – Ed. Central Brasília – CEP: 70040-904 – Brasília – DF – Brasil  
Fone: (0 XX 61) 424-0106(0 XX 61) 424-0137 – Fax: (0 XX 61) 326-0242  
E-mail: chefiadegabinete@palmares.gov.br http://www.palmares.gov.br

Fonte: INCRA/RJ, 2004.

Em 2003, foi ajuizado pelo Ministério Público Federal de São Pedro da Aldeia um inquérito civil<sup>124</sup> contra “Elias de Souza Oliveira e a Fundação Cultural Palmares”. O inquérito foi aberto para apurar um conflito fundiário com ameaça e tentativa de expulsão das terras das famílias de Preto Forro por um pequeno pecuarista de Cabo Frio. O MPF cobrava à FCP que promovesse “se for o caso, a delimitação, a demarcação, titulação e registro imobiliário das

<sup>124</sup> Processo da Justiça Federal em São Pedro da Aldeia n.º 2003.508000313-7.

*terras à comunidade negra de Preto Forro, tudo isto no prazo de um ano, sob pena de aplicação de multa cominatória a de R\$100.000,00 (cem mil reais) por mês*<sup>125</sup>.

Com a transferência da titulação para o INCRA ao final de 2003, o órgão foi incluído no inquérito do MPF, sendo incitado a responder. Na resposta do INCRA-RJ, a Procuradoria Federal Especializada<sup>126</sup> no Rio de Janeiro (PFE-RJ) argumentou que apesar dos trabalhos elaborados pela FCP, esses não foram realizados de acordo com o novo Decreto 4.887/2003 e que, portanto, deveriam ser revistos, complementados e corrigidos em vista do novo regramento. A PFE também argumentou que como o INCRA havia iniciado o procedimento administrativo não caberia continuar a judicialização com aplicação da multa por descumprimento ao INCRA, pois a aplicação de prazo para execução era irrazoável, tendo em vista as etapas administrativas estipuladas pela lei. Em 27 de outubro de 2005, o Superintendente Regional do INCRA-RJ<sup>127</sup> enviou um ofício<sup>128</sup> ao Desembargador Federal da Vara de São Pedro da Aldeia, informando que o órgão estava empenhado em “concluir o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação da Comunidade de Preto Forro ainda neste ano e que, cumpridos os regulamentos, pretendia titular a comunidade ainda “no início do ano de 2006”.

Entre os anos 2004 e 2005, a gestão dos procedimentos administrativos de titulação das terras ocupadas por quilombolas ainda era incipiente no INCRA, que não contava com uma estrutura na organização com setores, cargos comissionados e servidores especializados para tal função. Somente a partir de 2006, assumiram cargos no órgão, os egressos do concurso de 2005 com formação em ciências sociais/antropologia. No processo de Preto Forro, o primeiro documento assinado por um analista antropólogo foi na resposta às contestações em 2006. Somente em 2009, temos a criação da Coordenação-Geral de Regularização de Territórios

---

<sup>125</sup> Cópia do documento da Procuradoria Federal Especializada INCRA/RJ ao Juiz Federal de São Pedro da Aldeia nas páginas 06 a 14.

<sup>126</sup> A Procuradoria Federal Especializada (PFE) faz parte da estrutura organizacional do INCRA, devendo representar judicialmente e extrajudicialmente o INCRA, bem como exercer atividades de consulta e assessoramento jurídico ao órgão. A PFE é um órgão executor da Procuradoria Geral Federal (PGF) que pertence à Advocacia Geral da União (AGU). Os cargos de Procurador pertencem à AGU. As Procuradorias Federais Especializadas também integram as estruturas regionais das Superintendências do INCRA, nominadas como Procuradorias Regionais.

<sup>127</sup> Cada Superintendência Regional do INCRA possui o cargo de Superintendente Regional que é a autoridade máxima da hierarquia regional do órgão. É um cargo, cuja ocupação prescinde de concurso público, sendo ocupado por nomeação política.

<sup>128</sup> Ofício/INCRA/SR-07/G/ n. °541/2005 entre as páginas 16 e 17.

Quilombolas (DFQ), ainda assim dentro da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária na estrutura do INCRA nacional<sup>129</sup>.

Nesse contexto, certamente a compreensão da emergência étnica quilombola e a convivência com contextos social e político de comunidades negras rurais e urbanas eram estranhos aos funcionários do INCRA, cuja expertise era o monitoramento da estrutura fundiária para desapropriação de imóveis rurais improdutivos destinados a criação de assentamentos rurais de colonização e reforma agrária. O léxico da questão quilombola relativo às leis, conceitos e interpretações, bem como a compreensão sobre a realidade social dessas comunidades e suas organizações políticas representativas ainda estava por ser assimilada no órgão. Não é fortuito que na abertura do processo de Preto Forro a categoria “*remanescente*” fora equivocadamente confundida por “*permanente*” no memorando de abertura processual, erro que inclusive foi inscrito na capa do primeiro volume do processo: “COMUNIDADE PERMANENTE DE QUILOMBO PRETO FORRO”.

Assim, no processo de Preto Forro, e acredito que isso possa ser generalizado aos demais processos administrativos abertos na mesma época, enquanto a nova legislação vai sendo assimilada pelos profissionais do INCRA, encontramos documentos administrativos anexados sem a necessária instrução processual, tendo alguns deles erros interpretativos e de grafia, como a troca da categoria “*remanescente*” por “*permanente*”. À medida que lemos o processo de Preto Forro como um todo, esses aparentes equívocos ganham contornos mais profundos que expressam a dificuldade de tradução e compreensão do órgão sobre a realidade sócio territorial e cultural do grupo quilombola. Por exemplo, encontramos ofícios do INCRA aos cartórios, solicitando documentos de registro de “imóvel denominado Preto Forro”, nome que não era referente a um imóvel, mas sim a um grupo social racialmente marcado pela cor da pele e socialmente pela condição de liberto. Tal busca certamente não logrou sucesso, não sendo encontrado nenhum registro de imóvel com o nome Preto Forro. Iremos aprofundar essa discussão ao longo do capítulo.

Apesar de toda determinação legal às ações de Estado que vimos no capítulo II, a análise desses documentos iniciais da abertura do processo administrativo de regularização fundiária do território de Preto Forro nos permite perceber que o transcurso dos procedimentos administrativos é também condicionado pela agência daqueles envolvidos na produção e indexação dos documentos. E, conseqüentemente, daquilo que esses agentes julgam como

---

<sup>129</sup> Criação da DFQ pelo Regimento Interno do INCRA estabelecido pelo Decreto 6.812, de 03 de abril de 2009.

pertinentes ou não ao desenvolvimento de cada processo administrativo ou da política pública como um todo, desde que suas ações não sejam confrontadas com a ilegalidade.

### **3.2 Identificação e delimitação do território de Preto Forro**

Em uma informação contida na folha 08 do processo, de 30 de agosto de 2005, o servidor responsável pela “Ordem de Serviço Quilombo”, ou seja, pelas ações administrativas da titulação quilombola no setor regional do INCRA-RJ, informa à Procuradoria Federal Especializada -RJ que diversas ações visando à “titulação definitiva do território” do Quilombo Preto Forro estão em andamento na Superintendência, inclusive os “preparativos para elaboração do Relatório Técnico de Identificação, prevendo-se início da vistoria de campo para 05/09/2005”. Apesar da existência de um relatório antropológico produzido pela FCP, a interpretação prevalecente era a da necessidade de adequação dos procedimentos administrativos à nova norma, ou seja, ao Decreto 4.887/2003. Por isso, outro relatório deveria ser produzido.

Entre as folhas 26 e 94 do processo administrativo de Preto Forro, encontramos o “*Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) do Quilombo Preto Forro- Parte I*”, produzido por uma comissão multidisciplinar<sup>130</sup> composta de “Kátia Schweickardt (MsC. Engenheira Agrônoma e Socióloga), Celso Souza (Administrador), João Paes Machado Brito (Engenheiro Cartógrafo) e Paulo Duran (Motorista)”. O RTID de Preto Forro contém 70 páginas e foi concluído em novembro de 2005. Sua elaboração, portanto, teve uma duração de três meses.

Entre o início do trabalho de campo, em setembro de 2005, até a publicação do RTID de Preto Forro, em novembro do mesmo ano, houve a mudança da norma do INCRA (IN 16/2004) que rege o processo de titulação quilombola. Quando analisamos o conteúdo desta nova norma, a IN 20/2005, no capítulo anterior, vimos que entre as alterações promovidas esteve o acréscimo do relatório antropológico aos estudos técnicos. O RTID de Preto Forro foi produzido contendo as seguintes partes: “I - Introdução, II - Aspectos Socioantropológicos, III - Aspectos socioeconômicos, IV - Caracterização Ambiental, V - Considerações Finais, VI - Referências Bibliográficas e VII - Anexos”. Como é informado nas Considerações Finais do

---

<sup>130</sup> Entre as folhas 279 e 284 do processo encontramos uma Minuta de Portaria do Superintendente do INCRA e um resumo RTID para publicação no Diário Oficial da União. Nela, temos que uma comissão responsável pelo RTID foi estabelecida pela Ordem de Serviço INCRA/SR-07/nº 34, de 22 de agosto de 2005, composta de nove servidores do órgão com múltiplas formações e que seu coordenador foi o próprio Superintendente.

relatório, as partes exigidas pela nova instrução normativa, “cadastramento de famílias no SIPRA” (item III do art.10º) e a “Cadeia Dominial” (item V do art. 10º), não compuseram o documento, restando, assim, sua elaboração a cargo de um documento complementar que seria produzido para conter esses itens faltantes.

Veremos, ao longo de todo o capítulo, como a elaboração da cadeia dominial foi um assunto controverso e uma espécie de pedra no meio do caminho ao andamento de diversas etapas do processo de Preto Forro. Isto porque sua elaboração, além de não ser fácil tecnicamente, é muitas vezes impossível. O levantamento da cadeia dominial de um imóvel consiste em uma pesquisa por seus registros, títulos e matrículas realizada junto aos Cartórios de Registros de Imóveis do município onde o respectivo imóvel se localiza. O objetivo do levantamento é constituir a sucessão de domínio daquele imóvel até o momento em que a terra foi “destacada” do patrimônio público. Iremos analisar essas definições de imóvel e propriedade no âmbito das controvérsias sobre a cadeia dominial no item 3.4.

A definição da etapa do processo que deve conter a elaboração de certos documentos é sempre uma disputa técnica e política, pois certas elaborações podem comprometer todo o andamento processual, como é o caso da cadeia dominial. A elaboração da cadeia dominial, assim como do cadastro das famílias quilombolas no SIPRA<sup>131</sup> (que é um sistema utilizado para a reforma agrária e não adequado ao caso quilombola), não causou conflito apenas no caso específico do processo de Preto Forro, mas em toda titulação quilombola em nível nacional. A elaboração da “cadeia dominial do imóvel Preto Forro”, como foi nominada nos documentos do início do processo, foi arrolada por diversas etapas deste processo, como veremos.

O RTID de Preto Forro, apesar de não contar com uma parte intitulada “relatório antropológico”, tratou do “conteúdo antropológico” nas partes do “Prefácio”, “Introdução” e “Aspectos Socioantropológicos”. No prefácio, são discutidos os significados conceituais do quilombo em sentido genérico e relacionado à resistência de escravizados no período colonial e imperial, passando pela reincorporação simbólica e política do quilombo pelo movimento negro nas décadas de 1970 e 1980, até a ressemantização atual do termo no âmbito da aplicação do artigo 68 do ADCT/1988, considerando o contexto social contemporâneo de comunidades negras rurais e urbanas. No prefácio, também é enfatizado que a desigualdade social e econômica entre brancos e negros no país foi uma consequência do processo de escravização de africanos e negros, e que tal processo foi estruturante na destituição histórica do negro à posse e propriedade da terra.

---

<sup>131</sup> Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária do INCRA.

A partir desses enunciados, os autores do relatório discutem ainda num contexto genérico que nessa estrutura de desigualdades, a cor da pele negra, ou o corpo negro, tornou-se um enunciado para arbitrariedades, racismos e discriminações, pois mesmo quando configuradas situações de doações e compra de terras, a propriedade lhes foi destituída, o que transforma o “simples ato de apropriação do espaço para viver” em “ato de luta” e resistência. A política pública de reconhecimento e titulação das terras das comunidades remanescentes dos quilombos é anunciada como uma nova maneira de redefinir territórios no Brasil e reconstruir a cidadania ao incorporar práticas e territorialidades de grupos socialmente excluídos.

Na introdução do RTID, começamos a ter informações específicas sobre o Quilombo do Preto Forro, como o histórico da comunidade. O Quilombo Preto Forro está localizado em áreas que, historicamente, pertenciam à Fazenda Campos Novos, ou Fazenda Santo Inácio de Campos Novos, criada em 1630 pela Ordem de Jesuítas. A criação da Fazenda decorreu da necessidade portuguesa de ocupação e povoamento da região de Cabo Frio nos séculos XVI e XVII, localizada à nordeste da cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro (ACCIOLI, 2013). A Fazenda Campos Novos, como será chamada, abrangia áreas onde atualmente estão os municípios de Cabo Frio, São Pedro da Aldeia, Armação dos Búzios e Araruama, tendo um papel fundamental na configuração socioespacial da região.

Com a expulsão dos jesuítas do Brasil em 1789, a fazenda passou ao patrimônio de diferentes donos portugueses e teve sua extensão fundiária desmembrada em diversos imóveis. A origem da população negra presente na região dos Lagos do Estado do Rio de Janeiro é tida como tributária tanto do trabalho compulsório realizado escravizados da Fazenda Campos Novos, quanto pelo tráfico clandestino de escravizados realizado na região após sua proibição em 1831. Segundo a bibliografia utilizada no RTID, a fazenda Campos Novos teve um papel importante no tráfico clandestino de escravizados africanos.

À época em que foi elaborado o RTID de Preto Forro (2005), sabia-se que mais duas outras comunidades quilombolas, Rasa e Caveira, também estavam localizadas em terras que pertenciam à Fazenda Campos Novos. Quando elaborei o relatório antropológico da comunidade remanescente de quilombo Baía Formosa em 2018, localizada em Armação dos Búzios e em terras que também remontam à Fazenda Campos Novos, pesquisei o histórico da fazenda em bibliografia posterior ao RTID de Preto Forro. Nesta bibliografia encontrei informações coincidentes às prestadas pelo relatório de 2005.

Atualmente, sobre as terras da Fazenda Campos Novos, há nove comunidades remanescentes de quilombo com processo de titulação aberto no INCRA do Rio de Janeiro:

Preto Forro (Cabo Frio), Caveira (Cabo Frio), Botafogo (Cabo Frio), Sobara (Cabo Frio), Prodígio (Araruama), Rasa (Armação de Búzios), Maria Joaquina (Cabo Frio), Baía Formosa (Armação de Búzios) e Fazenda Espírito Santo (Cabo Frio). Assim, todo um histórico regional semelhante será compartilhado e discutido nos RTIDs dessas comunidades quilombolas, como sendo a da formação de um campesinato negro ligado às terras da Fazenda Campos Novos. Com a expulsão dos jesuítas e o confisco de seus bens pertencentes pela Coroa Portuguesa<sup>132</sup>, a Fazenda Campos Novos passou a se chamar Fazenda D'El Rey, e em 1759 foi a leilão para ser comprada por Manuel Pereira Gonçalves (ACCIOLI, 2013, p. 75). Foi, assim, inaugurada uma nova configuração fundiária das terras pertencentes à Fazenda, que será desmembrada em diversos imóveis. Essa nova configuração ganhou um sentido inteiramente novo e somente poderá ser compreendido quando inserido no contexto histórico pelo qual passa a região no início do século XIX, qual seja o do tráfico ilegal de escravizados africanos.

Accioli (2013, p. 74) destaca que o período de decadência da Fazenda Campos Novos ao final do século XVIII e início do século XIX se deu em decorrência do declínio da produção aurífera em Minas Gerais. Porém, a partir de 1830, já não se verificava decadência na propriedade, pois ela se tornara um importante complexo agrícola, graças ao tráfico ilegal de escravizados. A Fazenda exercia um papel fundamental no tráfico clandestino de escravizados africanos após 1830, pois aliava sua proximidade a um litoral recortado por baías que permitiam o desembarque ilegal, ao mesmo tempo que fornecia a estrutura econômica e social de um complexo agrícola utilizado para abastecer as embarcações, receber os escravizados e comercializá-los para outras regiões.

A estrutura fundiária da Fazenda Campos Novos foi novamente alterada no século XX, quando suas terras foram reunificadas em 1924 por um empresário alemão chamado Eugênio Honold, residente no Rio de Janeiro e proprietário da Cia Industrial Odeon. De acordo com os registros de imóveis feitos por Eugênio Honold<sup>133</sup>, em 1935, a área total das propriedades que integravam a Fazenda Campos Novos era de aproximadamente 9.680,000 hectares, composta dos imóveis: “Campos Novos, Fazendinha, Bahia Formosa, Botafogo, Caveira, São Jacinto, Piraúna, Angelin, Araçá e outros menores” (folha 609).

---

<sup>132</sup> Expulsão dos jesuítas pelo Marquês de Pombal em 1759.

<sup>133</sup> “O Sr. Eugenio Honold e sua esposa Joanna Honold através de escrituras públicas de Ratificação e Retificação, lavrada nas Notas do Tabelião do Sétimo Ofício do Distrito Federal, Major Victor Ribeiro de Faria, de 14/12/1935, incorporaram referidos imóveis a Companhia Industrial Odeon, conforme conta da Matrícula 687, as folhas 103/110. Do livro 3-F, datada de 27/01/1941, do Cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis de Cabo Frio” (folha 611).

Segundo a memória dos quilombolas de Preto Forro e das outras comunidades quilombolas dessa mesma configuração territorial, os libertos e seus descendentes permaneceram morando e trabalhando nas terras da fazenda para Eugênio Honold por meio do “pagamento da renda”. A relação de “pagar a renda” é semelhante as relações de “colonato”, “moradia” e “foreiro”, analisadas por extensa bibliografia sobre as formas do campesinato no Brasil (PALMEIRA, 1977; HEREDIA, 1979) e pressupõem o contrato verbal entre o trabalhador rural e o proprietário da terra. Em “contrapartida da casa” ou do direito de plantar, o “morador” trabalhava alguns dias por mês ou por ano na propriedade do fazendeiro (fazenda) sem remuneração monetária (PALMEIRA, 1977, p. 208). Esse tipo de relação significava uma forma de imobilização da força de trabalho, pois o proprietário de terra controlava os trabalhadores para disponibilidade plena nos momentos de pico produtivo, mas liberava-se dos custos de reprodução da mão de obra naqueles períodos de diminuição das atividades agrícolas.

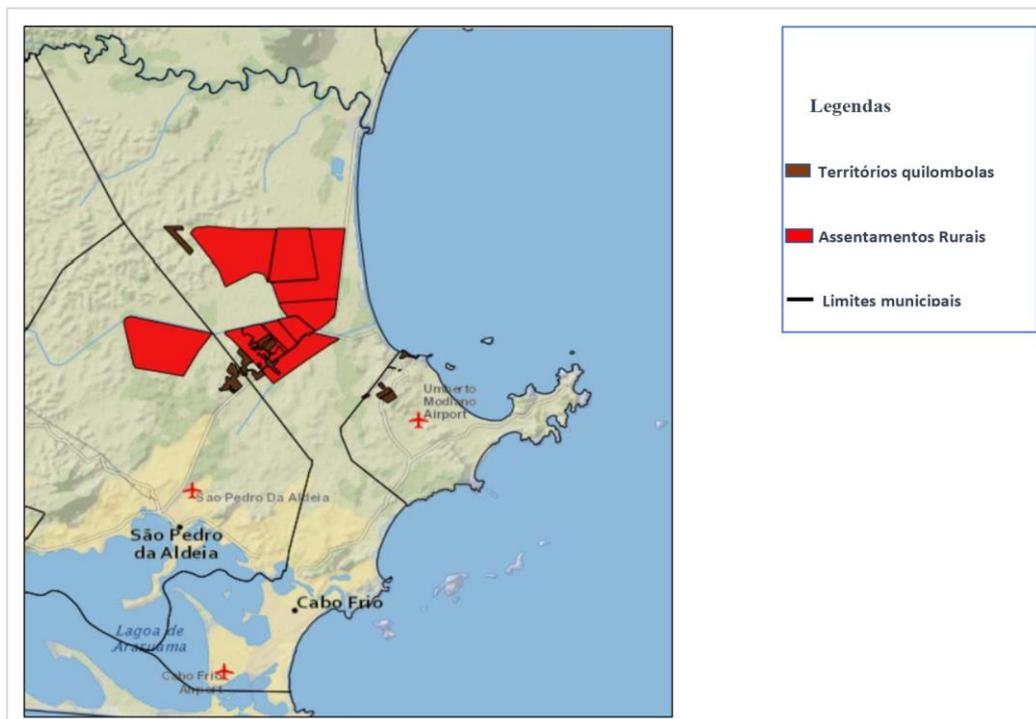
O início dos anos 1940 até a década 1970 foi um período marcado por conflitos de expulsão das famílias de trabalhadores rurais das terras da Fazenda Campos Novos, ocasionados pela desagregação da relação de pagar a renda, que é um dos efeitos da introdução das “lavouras mercantis” ou modernas no estado do Rio de Janeiro (O'DWYER, 2008). Na década de 1960, obras de infraestrutura como a construção de pontes e estradas contribuíram para acelerada urbanização da região dos Lagos e, conseqüente, o aumento da demanda por terra, em especial, para construção de casas de veraneio e de empreendimentos para o turismo. O aumento do valor da terra e sua utilização para especulação imobiliária serão fatores que irão intensificar os processos de desterritorialização de famílias negras que viviam nas terras da Fazenda Campos Novos. Assim, a década de 1980 foi marcada por novos conflitos sociais agrários nas áreas da Fazenda. Posseiros e trabalhadores rurais expropriados passaram a se organizar em sindicatos rurais e movimentos sociais de luta pela terra na região, denunciando a falsidade dos documentos de terra daqueles que se diziam proprietários de imóveis, requerendo a reforma agrária. Em 1983, uma área de 3 mil hectares da Fazenda Campos Novos foi desapropriada pelo INCRA para reforma agrária, dando origem a projetos de assentamentos rurais da Fazenda Campos Novos, alguns deles reconhecidos, atualmente, como comunidades remanescentes dos quilombos (Conceição do Imbé, Gleba ABC e Quilombo Botafogo).

**Figura 22** – Mapa de localização do Quilombo Preto Forro e outros (em marrom) localizados em terras da Fazenda Campos Novos.



Fonte: Elaboração da autora (2022)

**Figura 23** – Mapa de assentamentos e territórios quilombolas nas terras da Fazenda Campos Novos



Fonte: Elaboração da autora (2022).

Segundo o RTID de Preto Forro, a memória dos moradores quanto à origem da denominação “Preto Forro” não era precisa. Na verdade, a expressão “preto forro” era utilizada por pessoas externas ao grupo para denominar os moradores da comunidade. Como um contraponto ao regime de escravidão praticado nas fazendas do Vinhático e das Palmeiras, também originárias das terras da Fazenda Campos Novos, nas terras de Preto Forro, localizadas entre as duas fazendas, os trabalhadores eram livres, contam depoimentos de quilombolas registrados no RTID. Uma das versões sobre a origem das terras ocupadas pelas famílias de Preto Forro contada em depoimentos contidos no RTID, é que as terras de Preto Forro teriam sido doadas a escravizados alforriados pelo “senhor de escravos, Antônio dos Santos que, depois da Abolição, deu aos libertos seu sobrenome e parte de sua propriedade” (folha 35). Tal memória que está no imaginário coletivo do grupo explicaria o fato da maioria dos moradores de Preto Forro terem o sobrenome Santos, como ilustra a imagem de parte do cadastro das famílias:

**Figura 24 – Cadastramento das famílias remanescentes do Quilombo**

CADASTRAMENTO DAS FAMÍLIAS REMANESCENTE DE QUILOMBO								
Comunidade Quilombola de Preto Forro Município de Cabo Frio - RJ								
ITEM	COMPOSIÇÃO FAMILIAR		DATA	IDADE	SEXO	LOCAL	TEMPO	PRINCIPAL ATIVIDADE
	NOME	G.PARENT.	NASCIMENTO					
1	Joracy Pereira dos Santos	Chefe de Família	24/03/74	31	M	Cabo Frio	31	Rural
	Nilcelia dos Santos	Esposa	26/08/91		F		Rural	
	Daniel dos Pereira dos Santos	Filho	26/08/91	14	M		Rural	
	Vinicius dos Santos Pereira	Filho	25/09/97	8	M		Rural	
2	Penha dos Santos Pereira	Chefe de Família		38	F	Cabo Frio	38	Rural
	Cristiane dos Santos Pereira	Filho	01/03/90	15	F		Rural	
	Cristiano dos Santos Pereira	Filho	29/08/94	11	M		Rural	
	Graziele Pereira dos Santos	Filho	20/06/04	1	F		Rural	
	Luciana dos Santos Pereira	Filho	04/07/85	20	F		Rural	
	Rodrigo dos Santos Pereira	Filho	20/06/04	1	M		Rural	
3	Elias dos Santos	Chefe de Família	12/03/64	41	M	Cabo Frio	41	Rural
	Dalva Moreira dos Santos	Esposa	11/04/64	41	F		Rural	
	Dayne Moreira dos Santos	Filho	16/03/85	20	F		Rural	
	Denivaldo Moreira dos Santos	Filho	05/12/88	17	M		Rural	
	Edevaldo Moreira dos Santos	Filho	15/03/92	13	M		Rural	
4	Julio Casa do Santos Brandão	Chefe de Família	05/01/80	25	M	Cabo Frio	25	Rural
	Edevelton dos Santos	Filho	22/11/01	4	F		Rural	
5	Manoel dos Santos	Chefe de Família	25/03/62	43	M	Cabo Frio	43	Rural
	Zélia dos Santos Brandão	Esposa			F		Rural	
	Paulo Cezar dos Santos	Filho	05/03/84	21	P		Rural	
	Juliana dos Santos	Filha	24/09/89	16	F		Rural	
	Mariana dos Santos	Filha	13/11/88	17	F		Rural	
	Luana dos Santos	Filha	01/08/92	13	F		Rural	
Roberta dos Santos	Filha	24/09/94	11	F	Rural			

Fonte: INCRA/RJ, 2004.

No entanto, a história que atribui a origem das terras a uma doação de um antigo fazendeiro não é amplamente compartilhada pelo grupo. Em verdade, a posse das terras é atribuída pelos quilombolas aos seus ancestrais, Ludgério dos Santos, nascido em 1873, e Joaquim dos Santos, que foi trazido em 1937 por José dos Santos, um dos genros de Ludgério:

O “velho Joaquim” saiu da fazenda do Vinhático, de propriedade de Rico Ferreira, com mulher e filhos pequenos, em 1937, onde trabalhava pagando renda, na forma de trabalho semanal nas grandes plantações da fazenda. Ao se instalar nas terras de Preto Forro, o “velho Joaquim” construiu sua casa próxima ao local onde fica situado atualmente o campo de futebol, na “Palhada”. Na época, essa área estava desocupada, ficando a pequena concentração de casas dos outros parentes de Ludgério, no extremo oposto do terreno” (folhas 39-40).

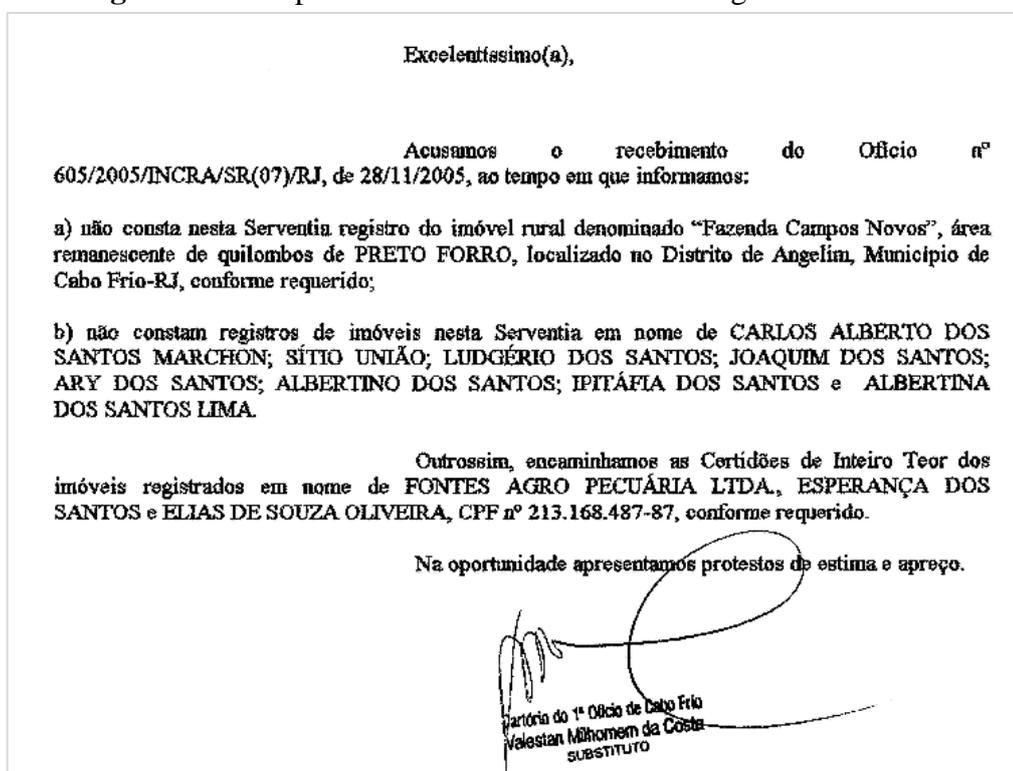
Segundo o RTID, as terras eram utilizadas de forma coletiva como “terras de herdeiros”, existindo sempre entre os integrantes do grupo um que exercia o papel de “dono” da terra. Este dono era o responsável pela “cortação de rumos”, que estabelecia os limites das áreas ocupadas, e pelo “pagamento do imposto territorial” ao INCRA. O primeiro “dono” da terra e a quem os quilombolas de Preto Forro consideram como seu antepassado mais antigo, foi Ludgério dos Santos, falecido em 1951, aos 78 anos de idade. O sucessor de Ludgério foi seu genro, José dos Santos, que convidou seu sobrinho, Joaquim dos Santos, para se mudar para comunidade em 1937. As famílias de Preto Forro são formadas até hoje por descendentes de Ludgério e Joaquim.

Segundo o código de costumes locais organizado pelas relações de parentesco, o cargo de “dono” foi transmitido por Ludgério, que não teve filhos homens, ao genro José dos Santos que, por sua vez, o transmitiu a um dos seus filhos, Albertino dos Santos. É quando este assume as responsabilidades de “dono” das terras dos Preto Forro, que o código local foi rompido. Os quilombolas de Preto Forro foram aos poucos perdendo suas terras em parte para vizinhos aos quais eventualmente as arrendavam. Conforme as narrativas das famílias quilombolas presentes no RTID, a partir de 1970, tiveram início tentativas por grileiros de expulsá-las da terra. Apesar da resistência às expropriações, a comunidade de Preto Forro foi perdendo suas áreas de posse, restando com menos de 10% daquilo que consideram como seu território tradicional. Como as terras se tornaram escassas ao longo do tempo, sem a comunidade saber ao certo o prejuízo das perdas, já não era mais necessário àquele que ocupasse o cargo de “dono” realizar a “cortação de rumo”, restando apenas a responsabilidade do pagamento do imposto da terra.

Albertino dos Santos, quando assumiu o compromisso consuetudinário de “dono da terra”, tomou a iniciativa de não somente alugar as áreas de pasto para fazendeiros da região, como em 1991, transferiu quase que a totalidade das terras coletivas por meio de “um contrato

de cessão onerosa de posse” (folha 63) a Elias de Oliveira. Foi partir desse momento que os conflitos se intensificaram com o cercamento das terras de uso coletivo, redução das roças e de áreas de uso e impedimento da construção de novas moradias pelo comprador. O INCRA fez diversas buscas em cartórios de registro de imóveis em Cabo Frio e São Pedro da Aldeia, mas não encontrou nenhum registro de imóvel pertencente a Ludgério dos Santos, José dos Santos ou Albertino dos Santos. O uso da categoria “dono” não se referia a um direito de propriedade, mas sim à obrigação de manutenção da posse coletiva da terra que não pertencia individualmente a nenhum deles para dispô-la.

**Figura 25** – Resposta às buscas em cartórios de registro de imóveis



Fonte: INCRA/RJ, 2004.

Nesse contexto de desarranjo das terras de uso coletivo, os moradores de Preto Forro começaram a buscar apoio no plano jurídico e aceitaram a oferta gratuita de um advogado da região. Em 1994, esse advogado iniciou um processo na Justiça de reintegração de posse contra Elias de Oliveira<sup>134</sup> e a ação possessória, por estratégia do advogado, não foi proposta em nome dos próprios moradores das terras, mas se deu via argumento sucessório de que a terra pertencia a uma neta de Ludgério dos Santos, Victória dos

<sup>134</sup> Processo de reintegração de posse n.º 31.621, de 15 de julho de 1994.

Santos Lima. Essa ação não teve prosseguimento na Justiça, pois a própria Victória, convencida pelo fazendeiro, acabou por manifestar no processo que não exercia a posse sobre a área.

Quando examinarmos a contestação ao RTID realizada por Elias de Oliveira, para quem Albertino do Santos havia vendido as terras que não eram somente as suas, veremos igualmente as manifestações de Vitória e Albertino dos Santos em favor do fazendeiro. Tal persuasão de integrantes do Quilombo Preto Forro foi utilizada como tática de dominação pelo comprador para deslegitimar o pleito do grupo na ação judicial da década de 1990; quando foi eficaz para que os quilombolas não conseguissem prosseguir com o processo de reintegração de posse contra o fazendeiro. A mesma estratégia, no entanto, não foi capaz de impedir o prosseguimento do processo de titulação instaurado quando a comunidade passou a acionar o direito estabelecido pelo artigo 68 do ADCT.

À época do RTID, Preto Forro era composta de 11 núcleos familiares, todos com relação de parentesco entre si. Esses núcleos estavam separados entre três porções de terras onde se localizavam 12 moradias com quintais e pequenas roças. O principal espaço de uso coletivo, depois da perda das matas, era o campo de futebol. A comunidade possuía um time local denominado Angelim Futebol Clube. Dos equipamentos públicos, em Preto Forro havia dois poços artesianos e rede elétrica, instalada apenas em 2001. Não havia na comunidade rede de tratamento de esgoto nem coleta do lixo. No bairro Angelim, havia uma escola de 1ª a 4ª série e pela comunidade passava transporte público que levava as demais crianças a Cabo Frio para cursar os anos seguintes.

**Figura 26** – Foto de uma das entradas do Quilombo Preto Forro



Fonte: arquivo pessoal, Cabo Frio, 2018.

**Figura 27** – Campo de Futebol do Quilombo Preto Forro



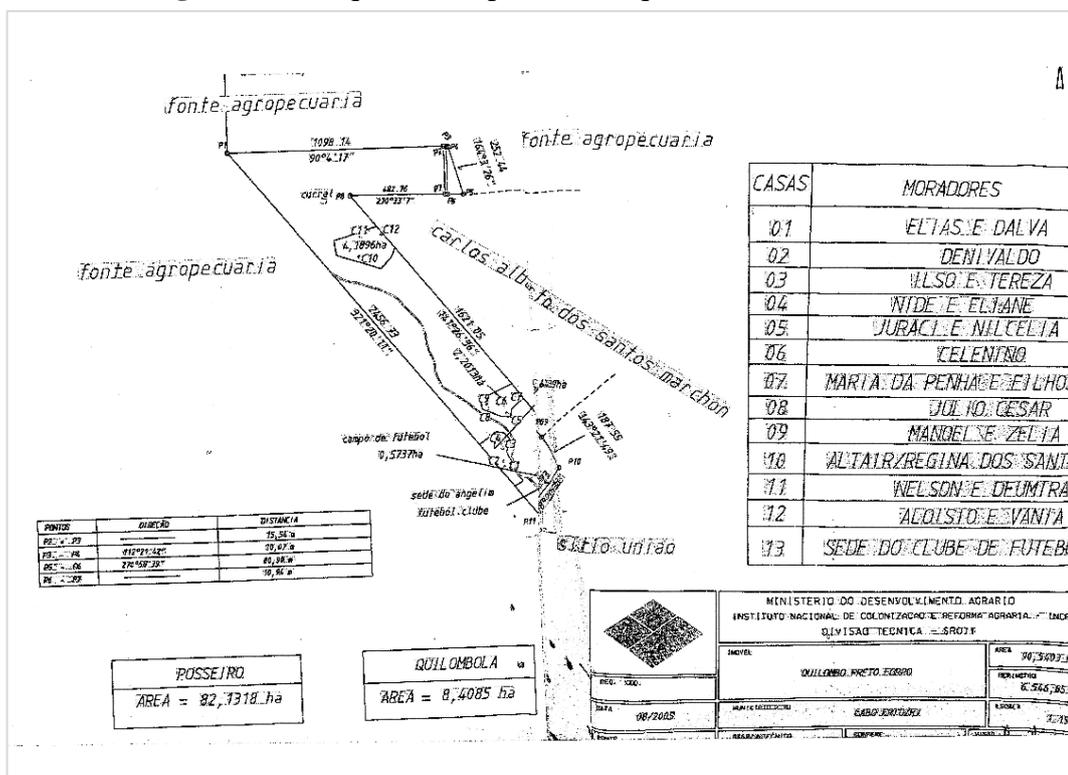
Fonte: arquivo pessoal, Cabo Frio, 2018.

Em 2005, a população de Preto Forro era composta de 55 moradores, predominantemente jovens, como adolescentes e crianças, e com apenas um indivíduo com mais de 70 anos. Assim, as famílias do quilombo possuíam um elevado número de dependentes,

o que contribuía para baixa renda econômica por indivíduos, conforme apontou o RTID. As mulheres, em geral, se dedicavam aos trabalhos agrícolas praticados em pequenas roças e quintais, enquanto os homens trabalhavam “para fora”, em ocupações intermitentes de trabalho que caracterizavam como “bicos”, em sua maioria na construção civil e nas fazendas do entorno.

Os limites do território quilombola de Preto Forro, segundo o RTID, eram definidos e conhecidos por todos da comunidade. O território se baseava nas relações de parentesco que regulam a disposição e o direito costumeiro das famílias sobre a terra. A terra poderia ser utilizada de forma individual, mas não poderia ser disposta a outrem de forma individual pela venda, porque isso implicaria na perda do patrimônio familiar que era coletivo. Da manutenção desse patrimônio dependia a reprodução das famílias. Uma das estratégias locais de manutenção da terra como patrimônio familiar eram os casamentos preferenciais entre primos e a disposição das moradias em três porções extremas para se preservar o domínio das áreas centrais, posteriormente, invadidas pelo fazendeiro. O território reivindicado por Preto Forro estava fundamentado nessa noção de patrimônio e reprodução do grupo familiar.

**Figura 28** – Esquemas de parentesco que baseiam o território



Como mostra a Figura 28, na época de elaboração do RTID o fazendeiro Elias de Souza Oliveira detinha 82,33 hectares das terras reivindicadas como território do quilombo Preto

Forro, enquanto o total das terras ocupadas pela comunidade era de apenas 8,4 hectares. O item III do RTID, sobre os “Aspectos Socioeconômicos”, dedica-se à caracterização fundiária e das atividades econômicas da região e município de Cabo Frio, assim como o item IV, que também se detém sob aspectos regionais, aborda as condições ambientais que influenciam a produção agrícola. Na Conclusão do RTID, a equipe técnica declara que:

[...] entende a legitimidade do prosseguimento do processo administrativo de regularização do Quilombo Preto Forro, cujas terras perfazem um total de 90,5403 hectares [...] ressalvando que para emissão do PARECER CONCLUSIVO deve ser concluída a parte II do RTID que seria composta pelo cadastramento das famílias em “formulários do SIPRA” que é o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária e da elaboração do “Levantamento da Cadeia Dominial” [...]. Após o quê, recomendamos que seja dada publicidade ao RTID, conforme artigo 11º da IN 20 citada (p. 84).

Pelo exposto do conteúdo do RTID, entendemos que o documento procurou explicitar que as fronteiras sociais e territoriais de Preto Forro estavam baseadas em relações de parentesco e raciais. A primeira como reguladora das formas de uso, transmissão, do direito e das obrigações sobre a terra de uso comum. E a segunda relação com o entorno, baseada na estigmatização do grupo quilombola e das formas de violência física e simbólica vivenciadas pela comunidade em sua relação com a sociedade envolvente. Dentre os nomes pelos quais era conhecida comunidade na região – “Preto Forro”, “Palhada”, “Morro da Batata” e “Campos das éguas” – o último era o mais utilizado, segundo os relatos da comunidade presentes no RTID, pelas pessoas “de fora” ao se referirem aos moradores da comunidade, expressando um marcador social de diferença racial que certamente era pejorativa.

Nas referências bibliográficas do RTID de Preto Forro, foi citado o documento “Relatório Parcial de Caracterização da Comunidade Negra das Terras de Preto Forro (bairro Angelim, município de Cabo Frio -RJ) – Relatório Preliminar sobre situação socioeconômica, histórica e situação legal” (ARRUTI *et al.*, 2002), produzido em abril de 2002 no âmbito do Projeto Egbé – Territórios Negros, da Organização Não Governamental Koinonia de Presença Ecumênica e Serviço. Conhecida como Koinonia, a organização teve uma atuação importante entre várias comunidades quilombolas do estado do Rio de Janeiro. Dela participaram antropólogos e antropólogas, que além da atuação em processos administrativos e judiciais com objetivo de acesso a direitos territoriais, também viriam a compor o campo acadêmico de produção teórica sobre os quilombos<sup>135</sup> no país.

---

<sup>135</sup> Entre eles, José Mauricio Arruti, que foi um dos autores do relatório produzido sobre Preto Forro.

O Relatório da Koinonia apresenta dados etnográficos e históricos importantes sobre Preto Forro, e pela sua leitura, vemos que esses dados foram incorporados ao RTID. Segundo o documento, até 2001, a comunidade quilombola de Preto Forro não tinha conhecimento a respeito do artigo 68 do ADCT. O grupo também era desconhecido por parte do poder público e da comunidade acadêmica, e até 2002, a comunidade não havia manifestado iniciativa para requerer seu reconhecimento cultural e a titulação de seu território. O acionamento do artigo 68 do ADCT/1988 foi motivado pelo conflito e perda das terras da comunidade para o fazendeiro Elias de Almeida.

Entre as folhas 96 até a 256 do processo de Preto Forro, encontramos ofícios a cartórios e certidões de registro cartorial solicitados pelo INCRA-RJ para elaboração da cadeia dominial, item que estava ainda pendente no RTID de Preto Forro. Em 05 de dezembro de 2005, o “RTID Parte I” de Preto Forro foi submetido ao Superintendente Regional do INCRA-RJ para aprovação. Em 28 de dezembro de 2005, foi assinada pelo Superintendente Regional do INCRA-RJ a Portaria n.º 56 (p. 277) com a “decisão administrativa de *aprovar* o RTID de Preto Forro e *determinar* sua publicação no DOU; *determinar* que a publicação seja colocada na prefeitura de Cabo Frio, e *considerar* notificados os ocupantes e confinantes na área objeto de reconhecimento”. Sublinhei os verbos que estão no infinitivo, pois eles demonstram a ação da autoridade, quem detém o poder de decisão e mando. Nesse caso, o Superintendente Regional, nomeado pela Portaria INCRA/P/ n.º 2009/2005 [...] decidiu aprovar e determinar a publicação do RTID que identifica e define os limites do território quilombola, sendo o primeiro ato de estabilização institucional do território quilombola.

Há um “Anexo da Portaria n.º 56” que consta o resumo do RTID de Preto Forro e inclusão da “Parte II” do RTID contendo: o “Cadastramento das famílias domiciliadas na Comunidade Quilombola de Preto Forro” (p. 280); a “Parte IV” que contém o “Levantamento da Cadeia Dominial completa do título de domínio e outros documentos inseridos no perímetro do território pleiteado” (p. 283-284); e a “Parte V” com o “Parecer Conclusivo sobre todos os documentos, levantamentos, estudos, entrevistas e análises feitas dentro deste processo” (p. 284). Em 02 de janeiro de 2006, a Portaria n.º 56 e o anexo com o resumo do RTID foram publicados no Diário Oficial da União<sup>136</sup>, e em 04 de abril de 2006, no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> DOU, n.º 01, seção 1, páginas 54 a 56. Folhas 287 a 289 do processo.

<sup>137</sup> DOERJ n.º 62, Parte I, folhas 25 e 26 folhas 360 e 361 do processo.

Depois da publicação do RTID, o INCRA também tem de informar diversos órgãos federais e estaduais da publicação do estudo com o limite do território identificado<sup>138</sup>. Esses órgãos precisam responder num prazo de 30 dias, caso o território quilombola identificado conflite com algum interesse de outro órgão. Tal conflito se expressa numa sobreposição espacial que é também uma sobreposição de interesses e competências sobre a jurisdição de uma área. Por exemplo, o território quilombola identificado pode estar sobreposto a uma Unidade de Conservação da natureza, a uma Terra Indígena, ou a uma área de segurança nacional. Quando há alguma sobreposição, esses casos são encaminhados para uma câmara de conciliação de interesses do Estado, com ampla atuação de procuradores da AGU para mediar e promover o entendimento entre diferentes interpretações legais e interesses políticos.

O caso mais emblemático de sobreposição territorial no Rio de Janeiro é o do Quilombo da Ilha de Marambaia, cujo território identificado estava sobreposto a áreas da Marinha do Brasil. No caso de Marambaia, em razão da sobreposição, o RTID foi publicado em 2015 após quase dez anos de controvérsias e tratativas envolvendo a comunidade quilombola, o INCRA e a Marinha, com participação fundamental do MPF e de outras organizações da sociedade civil em favor da comunidade quilombola. Apesar da extensão temporal para publicação do RTID do Quilombo da Marambaia, na sequência da sua publicação, foi assinado um Termo de Ajuste de Conduta, forma de acordo celebrado entre as partes com a mediação do MPF. No mesmo ano (2015), o Quilombo da Marambaia foi titulado pelo INCRA. Nem sempre, porém, os interesses públicos são consensuados, restando processos paralisados nessas câmaras de conciliação. O território de Preto Forro, no entanto, não estava sobreposto a nenhuma área da União ou do estado. Mesmo assim, um órgão federal se manifestou sobre o RTID.

---

<sup>138</sup> Dentre os órgãos informados estão a FCP, o ICMBio, o IBAMA, o IPHAN, a FUNAI, a SPU, o GSI, a Prefeitura Municipal do município onde o território está localizado e o INEA-RJ.

**Figura 29** – Território do Quilombo Preto Forro



Fonte: Google Eath, 2018.

### 3.3 Contestações e fixação de interpretações

Em 02 de fevereiro de 2006, o senhor Elias de Souza Oliveira, dono do Sítio dois Irmãos, foi notificado pelo INCRA<sup>139</sup> de que seu imóvel estava inserido no perímetro do território quilombola identificado e delimitado pelo RTID do Quilombo de Preto Forro. Conforme informamos na seção anterior, esse senhor possuía um conflito com a comunidade quilombola sobre a posse das terras. Primeiro ele arrendava as terras de Preto Forro para pasto de seu gado e pelo menos desde 1991, quando passou a se declarar como dono das terras, apresentando um documento de cessão de posse, passou a ter um conflito explícito com a comunidade.

De acordo com os relatos dos quilombolas contidos no RTID, Elias começou a disputar o uso da terra com as famílias quilombolas, impedindo ou cerceando os usos e deslocamentos pela área. O conflito sobre a posse das terras se estendeu ao judiciário em 1994, quando a comunidade representada por um advogado entrou com uma ação de reintegração de posse em favor de Vitória dos Santos, uma neta de Ludgério dos Santos. A ação, no entanto, foi frustrada

<sup>139</sup> Notificação assinada pelo Superintendente Regional do INCRA em 19 de janeiro de 2006 e entregue em mãos ao fazendeiro no dia 02 de fevereiro. O documento está na folha 290 do processo de Preto Forro.

em 2001, devido ao erro cometido pelo advogado que fundamentou seu argumento em um direito de herança a uma descendente de Ludgério que já não morava mais na área, e, portanto, não poderia reclamar por sua posse.

Essa situação figura as dificuldades históricas de acesso ao poder judiciário por grupos socialmente excluídos dos aparatos formais de escolaridade e letramento<sup>140</sup>, bem como a incompreensão dos aparelhos de Estado sobre diferentes formas de uso e apropriação da terra, que não a propriedade privada. A categoria “dono da terra”, que para os quilombolas era utilizada para nomear aquele que tinha responsabilidade de manter a terra enquanto patrimônio familiar, foi confundida por aquele que tem o direito de alienar um bem.

O INCRA-RJ nas pesquisas cartoriais que realizou no processo de Preto Forro encontrou somente um registro de propriedade de imóvel em nome de Elias de Souza Oliveira. Porém esse imóvel tinha localização e tamanho incompatíveis com as terras de Preto Forro. Também não foram encontrados registros de imóvel em nomes de quilombolas, como Ludgério do Santos, José dos Santos nem Albertino dos Santos. Segundo o RTID, a “Comunidade Remanescente de Quilombo identificada como Preto Forro está localizada dentro do imóvel que tem a denominação de Fazenda Campos Novos, com área de 9.680,000 hectares, aproximadamente” (folha 282). A Companhia Agrícola Campos Novos, dona da Fazenda Campos Novos, também foi notificada pelo INCRA quando da publicação do RTID de Preto Forro, porém não se manifestou no processo, o que implicava que a empresa não se considerava a proprietária das terras reivindicadas pelos quilombolas.

Em 20 de fevereiro de 2006, a advogada procuradora do senhor Elias solicitou acesso ao processo administrativo de Preto Forro e, em 05 de maio de 2006, protocolou no INCRA um relatório com 27 páginas com o objetivo de “apresentar a impugnação ao Relatório Técnico de Identificação e Delimitação do Quilombo Preto Forro”. O documento se encontra entre as páginas 390 e 416 do processo de Preto Forro, erroneamente colocado após as análises técnicas<sup>141</sup> e jurídicas (INFORMAÇÃO/PFE-INCRA/SR-07/ n.º 18/2006) feitas sobre ele, que se encontram entre as páginas 337 a 341 e 342 a 354, respectivamente. O erro é menos legal do que lógico, pois o documento analisado, segundo a lógica sequencial da ação, não poderia ser acostado posterior a sua análise. Provavelmente, ele foi colocado no processo administrativo

---

<sup>140</sup> Situação semelhante encontrei no Quilombo Baía Formosa, onde um núcleo de descendentes de Zebina Antunes possui a posse mansa e pacífica de uma área comprovada por recibos de pagamento de imposto territorial ao INCRA por pelo menos desde a década de 1970, mas cuja ação de usucapião não logrou êxito na justiça.

<sup>141</sup> Manifestação preliminar do Grupo Técnico da O.S/INCRA/SR-07/G/ n.º07 de 21 de março de 2006, sobre a impugnação ao Relatório Técnico de Identificação e Delimitação do Quilombo Preto Forro, conforme solicitação da Procuradoria em 19/05/2006.

por solicitação Procuradoria Federal Especializada, que tem por obrigação zelar pela correta instrução processual, qual seja, fazer com que o processo obedeça a sequência causal das ações do Estado.

A contestação apresentada pelos advogados representantes de Elias está dividida em seis partes<sup>142</sup>. Nas considerações iniciais, os advogados se concentram em desqualificar o RTID com o uso de afirmações adjetivadas e frases de efeito, sem apresentação de argumentos que as sustentem, como a de que o documento foi “*elaborado com malícia*”, que o dono da terra foi retratado como “*vilão de filmes de faroeste*” e os quilombolas como “*sobreviventes do holocausto nazista*”. Eles acusam o relatório de não apresentar “*certezas inquestionáveis*” com o “*devido equilíbrio e a devida parcialidade*”. De maneira geral, as informações e argumentos contidos na contestação podem ser organizados em dois conjuntos de narrativas que se distinguem conforme suas funções: um conjunto que desqualifica o RTID e outra que procura constituir Elias como proprietário legal e legítimo das terras onde está Preto Forro.

Para desqualificar o RTID de Preto Forro, os argumentos utilizados podem ser organizados em três estratégias principais, todas baseadas no mesmo fundamento que é contar a “*verdadeira história*”. A primeira estratégia é a suspeição das fontes, desqualificando a história oral e a memória do grupo pesquisado, por se apoiarem em “*oitivas de pessoas*”, cujas palavras não poderiam ser admitidas como evidência de verdade, sem a comprovação em documentos. A segunda estratégia decorre da primeira, ao questionar as informações que pressupõem o convívio e o estabelecimento de uma relação de confiança com o grupo pesquisado, a contestação nomeia a forma de construção de saber da antropologia como “*parcialidade*” e “*ideologia*” da equipe técnica que elaborou o RTID. A terceira estratégia foi não reconhecer as relações de parentesco entre as famílias quilombolas, diferenciando e separando os descendentes de Joaquim dos Santos, que seriam a “*pretensa família dos Preto Forros*”, dos descendentes de Ludgério, que seriam os “*verdadeiros herdeiros*”, alegando que o primeiro e seus descendentes teriam ganhado três glebas de terras em 1937 do cunhado de Ludgério, José dos Santos. Os advogados argumentam que o fato deles terem o mesmo sobrenome Santos não comprova relação de parentesco, somente que é um nome muito popular no Brasil. O questionamento do parentesco serve para basear o direito sucessório à propriedade e ao patrimônio. Ao alegar que Ludgério era o “*dono da terra*”, somente os “*verdadeiros herdeiros*” teriam o direito sobre ela. Há também nessa estratégia a tentativa de não reconhecer

---

<sup>142</sup> I. Considerações Iniciais; II História; III. Dos Conflitos e dos Direitos do Sr. Elias de Oliveira; IV. Da Legitimidade dos Direitos do Sr. Elias de Oliveira. V. Do Uso Capião. VI Conclusão.

as formas de organização social do grupo e sua posse coletiva sobre a terra. Em suma, subjaz à pretensa “verdadeira história” da contestação, uma narrativa centrada em descaracterizar a identidade do grupo quilombola.

Na contestação ao RTID foram anexados documentos que, para seus autores, são as provas de que a história que contam é a verdadeira. O primeiro deles é a “*Escritura de Cessão de posse*”, registrada no Cartório de 1º Ofício de Cabo Frio, que contém a transmissão feita por Albertino dos Santos de um imóvel denominado “Sítio Dois Irmãos” a Elias de Oliveira em 02 de setembro de 1991 pelo valor já recebido de C\$ 18.000,00 (dezoito mil cruzeiros). Segundo os advogados, neste imóvel Albertino e seus antecessores exercem a posse mansa e pacífica há mais de 20 anos. Outro documento anexado é um “*termo de declaração*” assinado e com a firma reconhecida em cartório por Albertino dos Santos. Na pretensa declaração de Albertino, temos uma narrativa que não se difere, no entanto, da versão dos moradores de Preto Forro contada no RTID, exceto quanto ao direito às terras que seria apenas de uma parte das famílias quilombolas. No documento consta que um senhor chamado Miguel José dos Santos havia deixado uma gleba de terras em 1879 a seus escravos, e que um deles era Manoel dos Santos, que Albertino declara como seu ascendente. Apesar de sua narrativa ser comum à compartilhada ao restante do grupo quilombola, ela se diferencia quando atribui o direito. Segundo Albertino, somente os descendentes de Manuel dos Santos teriam direito hereditário sobre as terras. A contestação de Elias também apresentou recibos de imposto territorial do INCRA, pagos por Manoel dos Santos e seus descendentes desde 1941.

Em 26 de maio de 2006, o Serviço Quilombola do INCRA elaborou uma análise técnica sobre esta contestação que foi a única apresentada ao RTID de Preto Forro<sup>143</sup>. Na manifestação, os antropólogos do INCRA retomam o emprego feito pelos quilombolas e descrito no RTID do termo “dono da terra”. A narrativa dos antropólogos do INCRA consiste em explicar que o significado de “dono da terra” não remete a uma relação de propriedade da terra, mas sim a contração de uma obrigação de administrar a manutenção de uma posse coletiva da terra traduzida em fazeres distintos: ‘a cortação de rumo’ (confirmação das fronteiras, riscadas sobre o solo) e o pagamento dos impostos (relação privilegiada e, até pouco tempo, exclusiva com o estado” (folha 340). A obrigação da administração da posse da terra deu origem à vinda de Joaquim Santos, em 1937, como estratégia de manutenção dessa posse para o grupo familiar. Segundo a análise dos antropólogos que escreveram a resposta do INCRA, o pertencimento ao

---

<sup>143</sup> Entre as folhas 337 a 341 “Manifestação preliminar do Grupo Técnico da O.S/INCRA/SR-07/G/Nº07 de março de 2006 sobre a impugnação ao Relatório Técnico de Identificação e Delimitação do Quilombo Preto Forro, conforme solicitação da Procuradoria em 19/05/2006”.

grupo social em Preto Forro é construído por categorias de parentesco que não são representadas apenas pelas relações consanguíneas. Assim, a inserção de parentes com o decorrente aumento do grupo familiar, fazia parte da estratégia de manutenção da terra para a reprodução do grupo. A resposta técnica conclui pelo indeferimento do pedido de impugnação ao RTID, pois os argumentos apresentados “não derrubam a constatação de que a comunidade remanescente de quilombo Preto Forro, representada pelas famílias que a integram, de acordo com sua memória e identidade desde as suas origens, detém a **prerrogativa da decisão** (grifo do documento) a respeito de seus limites territoriais e das normas de pertencimento do grupo” (folha 341).

Na minha experiência profissional com os processos administrativos de regularização fundiária de territórios quilombolas, muito comumente, as contestações aos RTIDs se concentram contra os argumentos sócio-históricos e antropológicos, principalmente na descaracterização da identidade do grupo como quilombola. O questionamento sobre a identidade do grupo também se faz com os mesmos argumentos de suspeição da neutralidade da pesquisa. Nas narrativas das contestações, o relatório antropológico se torna um instrumento ideológico em favor das comunidades quilombolas. A descaracterização do grupo social como quilombola também é feita pela afirmação de outras categorias sociais, que, por si só, excluiriam a de quilombola, qual seja: a de trabalhadores rurais ou moradores das fazendas. Seus usos evidenciam a tentativa de invisibilizar a presença de populações negras no meio rural. Aliás, nessa narrativa, a existência da fazenda e da propriedade privada é sempre colocada como uma antítese à existência dos quilombos e, por conseguinte, dos remanescentes, reproduzindo a abordagem colonial do quilombo caracterizado pela “fuga” da *plantation* e, portanto, em oposição a esta. No caso de Preto Forro, como a disputa da terra se dava contra um posseiro, esse argumento da existência pretérita e imemorial da propriedade privada não esteve plenamente presente. Não pela inexistência de uma fazenda, pois havia ainda a Campos Novos, mas porque seus donos não reclamavam o domínio das terras de Preto Forro.

A descaracterização do grupo social como sendo quilombola, apesar de ser ilegal em função do direito à autoatribuição, não é somente uma estratégia para deslegitimar a demanda do grupo, pois que ela é ineficaz. Tal descaracterização demonstra um desejo mais evidente de reproduzir argumentos racistas e hegemônicos que são estruturantes do imaginário e das práticas de classes proprietárias do Brasil. A outra tática recorrente das contestações recai, portanto, sobre os instrumentos utilizados na identificação dos territórios quilombolas,

principalmente sobre a produção antropológica<sup>144</sup>. A narrativa confronta o método antropológico com ideais de senso comum e com formas jurídicas de construção da verdade aportadas numa pretensa imparcialidade de provas documentais. São argumentos que demonstram o desconhecimento por qualquer pressuposto epistemológico de questionamento das fontes documentais enquanto instrumentos geridos pelas classes dominantes. Em verdade, a estratégia narrativa das contestações é desconsiderar a história das classes populares que é obliterada ou criminalizada por certas formas de documentação<sup>145</sup>. As contestações exigem as provas dos vencedores sobre os vencidos.

Em 31 de julho de 2006, a Procuradoria Federal Especializada do INCRA -RJ (PFE/RJ) produziu uma “Informação”, que além de conter a análise e resposta jurídica da contestação, é um exame extenso sobre todo o processo administrativo de Preto Forro, conferindo se em cada etapa, os documentos apresentados comprovam que os procedimentos administrativos foram realizados em conformidade com os preceitos legais vigentes (INFORMAÇÃO/PFE-INCRA/SR-07/ n.º 18/2006, entre folhas 342 a 354). Havendo problemas de instrução processual, esses erros são apontados na análise da PFE-RJ, e correções devem ser feitas para que o processo possa prosseguir para próxima etapa.

A análise da PFE está distribuída em 12 folhas do processo e foi organizada em 11 seções, cada uma correspondente à etapa processual da titulação:

- I – Das competências da atuação
- II- Da abertura do processo
- III – Da Certificação
- IV- Da Identificação e Delimitação
- V – Da Publicidade
- VI- Da consulta aos órgãos e entidades
- VII - Das contestações
- VIII- Da análise da situação fundiária dos territórios pleiteados
- IX- Da titulação
- X - Das disposições gerais
- XI - Da conclusão

Na análise da PFE-RJ são descritos os conteúdos de cada etapa do processo conforme as ações administrativas efetuadas ou as ausências constatadas. Na parte III, por exemplo, a Procuradoria chama a atenção para ausência da Certidão de Autorreconhecimento expedida pela Fundação Cultural Palmares no processo. Na Parte IV, sobre a Identificação e Delimitação, a Procuradoria se manifesta da seguinte maneira:

---

<sup>144</sup> Ver o trabalho de Dallacosta (2019), que realiza uma etnografia sobre como a prática antropológica foi abordada e questionada pela CPI da FUNAI e do INCRA entre 2015 e 2017.

<sup>145</sup> Ver Thompson (1987) e Ginsburg (2006).

9. Não há informação no processo de que o estudo e a definição do território reivindicado foram precedidos de reuniões com a comunidade, contando com a participação do Grupo Técnico interdisciplinar, nomeado pela Superintendência Regional do INCRA, para apresentação dos trabalhos e procedimentos que serão adotados (art. 8º). (INCRA, 2004, p. 344)

Quanto aos aspectos jurídicos da contestação, a PFE-RJ argumenta que a posse ou propriedade da área não se contrapõe ao direito territorial da comunidade quilombola. A comprovação da posse ou da propriedade é apenas para finalidade de “eventual direito à indenização”, mas nunca para “impedir a titulação do território quilombola”. Sobre a venda ou “transmissão onerosa da posse” que foi feita pelo senhor Albertino dos Santos ao senhor Elias, escreveu a PFE que a transmissão é totalmente nula. Para fundamentar a nulidade do ato, ela argumenta que o direito é “indisponível porque o direito de propriedade e posse é da comunidade” não de um único indivíduo. A PFE afirma que sendo o território quilombola coletivo, ele é “pró-indiviso, inalienável, imprescritível e impenhorável (art. 17 do Decreto n.º 4.887/2003)”. Os preceitos legais criados pelo Decreto 4.887/2003, que instituem que a terra quilombola terá um título “pró-indiviso, inalienável, imprescritível e impenhorável”, foram atribuídos a uma forma pretérita do território quilombola tradicional. Escreve a PFE na Conclusão do documento que: “35. Logo, deve ser julgada improcedente a contestação na medida em que seus argumentos, de ordem jurídica, deixam o RTID incólume” (INCRA, 2004, p. 348-349).

A PFE não julga propriamente a contestação, mas reitera qual deve ser o julgamento da autoridade que possui o poder de decisão, o CDR do INCRA-RJ. Ela, no entanto, ressaltou que antes do processo administrativo ser submetido à Presidência do INCRA para a publicação da Portaria de Reconhecimento, que a ele deveriam ser inseridos 12 documentos administrativos para correção de sua correta instrução. São eles:

- a) Atualização concernente ao pedido de regularização da área e do processo em curso no Sistema de Obtenção de Terras- SISOTE e no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária-SIPRA, para monitoramento e controle;
- b) Juntada ao processo de declaração escrita da comunidade interessada, nos termos do Artigo 2º do Decreto 4.887/2003, ou certificação pela FCP, mediante Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos;
- c) Cadastramento das famílias remanescentes de comunidades de quilombos, utilizando-se formulários específicos do SIPRA e o cadastramento dos demais ocupantes e presumíveis detentores de títulos de domínio relativos ao território pleiteado;
- d) Prestação de informações sobre a ausência de comunicação previa, precedendo o início dos trabalhos de campo, a eventuais proprietários ou ocupantes de terras localizados no território pleiteado, com antecedência mínima de 3(três) dias úteis (§2º), para melhor análise dessa grave ofensa ao devido processo legal;
- e) Publicação do resumo do RTID no D.O.U, mais uma vez, e no D.O.E.R.J, duas vezes;

- f) Notificação à COMPANHIA AGRÍCOLA CAMPOS NOVOS, em tese, a proprietário do imóvel;
- g) Notificação aos confinantes, detentores de domínio ou não, identificados no território pleiteado: FONTE AGROPECUÁRIA, CARLOS ALBERTO DOS SANTOS MARCHON e SÍTIO UNIÃO;
- h) Encaminhamento do RTID aos seguintes órgãos e entidades:
  - i. FEEMA;
  - ii. Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
  - iii. Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional;
  - iv. Fundação Cultural Palmares;
- i) Juntada de informação conclusiva acerca da existência de títulos de domínio particular pertencentes a integrante da comunidade quilombola;
- j) Levantamento junto ao serviço registral das certidões dominiais dos transmitentes constantes das certidões de fls.306 para verificação daqueles de quem foi adquirida a propriedade, e assim sucessivamente até a origem ou até o destaque válido do patrimônio público, exatamente como sugerido por mim em 22 de dezembro de 2005, às fls. 275, verso;
- k) Juntada aos autos de comprovação de que a ASSOCIAÇÃO DA COMUNIDADE REMANESCENTE DE QUILOMBO POVOADO DE PRETO FORRO foi legalmente constituída, mediante a inscrição de seu estatuto no respectivo registro, na forma do artigo 45 do Código Civil;
- l) Juntada aos autos de manifestação da comunidade acerca dos atos e do território identificado. (INCRA, 2004, p. 352-354)

Alguns dos documentos solicitados pela procuradoria já estavam elaborados, porém não constava no processo. Ainda, retomando o protagonismo da comunidade quilombola no andamento do processo administrativo, a PFE cobra que sejam inseridos nos autos documentos que comprovem a concordância do grupo quanto aos limites do território identificado e delimitado. Queremos chamar a atenção sobre como a instrução processual atua como uma mecânica da legalidade nos processos administrativos. Em tese, vimos que há uma justaposição entre ação e registro documental dos atos de Estado, sendo o documento não apenas um registro de que a ação foi feita, como também a ação em si se processa na forma de documento. Vemos nessa situação de instrução processual que três procedimentos são necessários: primeiro, é preciso que a ação tenha um registro documental, pois se ela não se processa documentalmente não se constata sua realização; segundo, não basta a produção do documento, pois ele precisa ser indexado nos autos do processo para que se comprove que a ação foi feita; terceiro, é preciso construir um enredo sobre os documentos, afirmando sua existência e sequência processual. A todo momento esse enredo será proferido pela PFE, como garantia de que o processo administrativo e, portanto, a ação do Estado, está em conformidade com a lei.

As manifestações externas sobre o RTID incluem tanto as contestações privadas quanto as manifestações de instituições públicas das esferas federal e estadual que são oficiadas pelo INCRA quando da publicação do RTID. Tanto a necessidade de notificação e abertura de prazo para as contestações quanto a consulta aos órgãos, e quais órgãos, sobre o RTID, estão prescritas

no Decreto 4.887/2003. Assim, não é um dispositivo que pode ser alterado pela Instrução Normativa do INCRA. Na consulta aos órgãos públicos eles são chamados a manifestarem em um prazo de 30 dias “sobre as matérias de suas respectivas competências”<sup>146</sup>. A única manifestação de órgão público sobre o RTID de Preto Forro foi da Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional representada pelo Gabinete de Segurança Institucional (GSI) ligado à Presidência da República<sup>147</sup>.

No dia 05 de julho de 2007, um memorando (MEMO/INCRA/DF/DFQ/ n.º 296/2007, p. 548-550) da Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas do INCRA em Brasília (DFQ) foi enviado à Superintendência Regional do INCR-RJ encaminhando “parecer emitido pelo GSI referente ao RTID da comunidade quilombola Preto Forro” (Aviso n.º 079/2007/GSIPR/CH de 26 de junho de 2007). Uma das instâncias federais que precisam ser consultadas sobre a publicação do RTID é a Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional. O Conselho de Defesa Nacional é formado pelas Presidências da República, da Câmara, Senado, Ministros da Justiça e Relações Exteriores e os Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica<sup>148</sup>. As competências do Conselho de Defesa Nacional são prescritas no art. 91º da Constituição Federal/1988 e dizem respeito à declaração de guerra, decretação de estado de defesa, sítio e intervenção federal. À Secretaria também compete a “utilização de área indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira [...]”, bem como a defesa do Estado democrático (§ 1º do art. 91 da Constituição Federal de 1988) (BRASIL, 1988). De acordo com a Lei 8.183/1991, a “execução das atividades permanentes” do Conselho será realizada por sua Secretaria-Executiva, por intermédio do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR)<sup>149</sup>.

É devido a essas competências de gestão sobre segurança do território nacional que o INCRA envia ao GSI/PR cópia dos RTIDs publicados, juntamente com as coordenadas georeferenciadas da delimitação dos territórios quilombolas em formato *shapefile*. A Superintendência Regional do INCRA-RJ havia encaminhado o RTID de Preto Forro ao GSI/PR.

---

<sup>146</sup> Essa fase é denominada de “Consulta a órgãos e entidades” está no art.8º do Decreto 4.887/2003 e art. 12 da IN n.20/2005 vigente à época que estamos do processo de Preto Forro.

<sup>147</sup> Ofício do Superintendência Regional do INCRA no Rio de Janeiro ao GSI OFÍCIO/INCRA/SR—07/G/ n.º 170/2007, de 22 de março de 2007. O ofício do GSI ao INCRA, Ofício n.º136 GSI/SAEI-API foi enviado em 09 de abril de 2007. Fls. 531.

<sup>148</sup> Lei n.º 8.183, de 11 de abril de 1991, regulamentada pelo Decreto n.º 893, de 12 de agosto de 1993.

<sup>149</sup> Sobre a estrutura do CDN, consultar: <https://www.gov.br/gsi/pt-br/assuntos/acervo/imagens-acesso-a-informacao/estrutura-cdn.pdf>.

No entanto, por uma questão de correspondência entre hierarquia, o GSI/PR respondeu à Presidência do INCRA que o documento deveria ser submetido pela própria Presidência do INCRA ao invés da regional. Além de solicitar o RTID de Preto Forro, o GSI solicitou cópia de todo processo administrativo da comunidade. Na ocasião, a Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ) orientou o INCRA-RJ que os ofícios ao GSI/PR deveriam ser encaminhados à Brasília, pois além dessa questão hierárquica, a Coordenação fazia um “saneamento dos RTIDs” antes deles serem encaminhados ao órgão de segurança, em razão das “constantes impugnações” que este órgão estava proferindo aos relatórios.

No memorando da DFQ que encaminha o parecer conclusivo do GSI/PR sobre o RTID de Preto Forro, são feitas considerações sobre este parecer, não propriamente quanto ao seu conteúdo, mas sobretudo em relação à competência do GSI sobre a titulação de territórios quilombolas. Antes de tratarmos da orientação da DFQ a respeito de como a regional do INCRA no Rio de Janeiro deveria interpretar a análise do GSI, adentremos nas análises do órgão de segurança<sup>150</sup>.

No início do documento, o GSI trata das competências legais da titulação quilombola ao INCRA, que à época fazia parte do Ministério de Desenvolvimento Agrário. E qual era o papel institucional da Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional, conforme descrevemos acima sobre os aspectos da segurança nacional pela defesa territorial e do Estado de direito. Dentre as competências do Conselho de Defesa Nacional, a atribuição do GSI que se relaciona com a matéria da titulação de territórios quilombolas seria, segundo a nota, a de “prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à instabilidade institucional” (folha 555). Estabelecidas as competências, pois elas oferecem os sentidos que organizam a interpretação do GSI, antes de adentrar sobre a análise do conteúdo do RTID de Preto Forro, o órgão declara que “torna-se imperioso conhecer e definir a interpretação do artigo 68, do ADCT”, afirma a nota.

O GSI defende uma interpretação do art.68 do ADCT, “sob o aspecto fático”, qual seja de restrição do significado do termo “ocupando suas terras” pelos quilombolas, que deve ser interpretado como as terras que a comunidade remanescente de quilombo “efetivamente” ocupa no momento da aplicação da política pública. O que justifica essa interpretação, segundo o GSI, é prevenir situações de insegurança jurídica. Para caracterizar a insegurança jurídica, a narrativa

---

<sup>150</sup> O Aviso nº 079/2007/GSIPR/CH/SAEI encaminha a NOTA SAEI-AP Nº 154/2007-RF de 26 de junho de 2007, entre as folhas 552 e 570.

do GSI se baseia descrição de um cenário construído a partir de trechos de reportagens jornalísticas que descrevem falas de lideranças quilombolas em eventos, ações de ocupação de terras e paralisação de estrada, que, segundo ele, são “indícios fáticos” acerca de

uma tendência de união de esforços entre os Movimentos dos Sem Terras, dos Indígenas e dos Quilombolas para pleitear terras que não estão ocupando, com indicativo de pressão governamental e de invasões de terras de particulares, o que a médio e longo prazos pode agravar o cenário de luta pela terra no país. (INCRA, 2004, p. 556).

Os conflitos por terra e os movimentos sociais do campo são construídos pela narrativa do GSI como causas de instabilidade fundiária e social por ameaçarem a propriedade, colocada como correlata à insegurança jurídica e ameaça direta ao Estado democrático de direito. Nesse cenário fático de agravo dos conflitos sociais agrários, provocados em grande medida pela disposição do instrumento de desapropriação, segundo a análise do órgão, é preciso a intervenção do Poder Judiciário, o que retira a autonomia do Poder Executivo sobre a execução da titulação quilombola. Isso, conseqüentemente, torna a titulação mais morosa e menos eficaz do ponto de vista administrativo.

Outro argumento colocado como temerário à titulação de áreas quilombolas superiores às terras “efetivamente” ocupadas está baseado numa perspectiva que defende um projeto de desenvolvimento que não requer, necessariamente, a redistribuição da terra. Argumenta o GSI/PR que se a terra for “desacompanhada de políticas públicas direcionadas, em nada auxilia as comunidades em sua autonomia coletiva, podendo, ao contrário, incentivar ocupação desordenada de terras por terceiros não quilombolas – causando desestabilidade no seio da comunidade quilombola” (INCRA, 2004, p. 557). A terra, segundo a nota, não deve ser desacompanhada de outras políticas públicas como as de saneamento, saúde, educação e crédito para investimento em produção coletiva, que envolvem os poderes públicos municipais e estaduais. Em verdade, defende o GSI, essas políticas sociais deveriam vir mesmo antes da titulação de terras “jamais após”, sob risco de criação de uma “ocupação desordenada” e da desestabilização do pacto federativo.

Ainda sobre a interpretação fática do artigo 68 do ADCT, o parecer afirma que como “[...] os territórios quilombolas estão, neste momento, tendo seu reconhecimento, de fato e de direito, [...] há que se buscar a máxima eficiência dos atos administrativos” e isso somente será possível “interpretando-se literalmente o texto do artigo e fixando-se *parâmetros objetivos* à construção da territorialidade quilombola” (INCRA, 2004, p. 558). O documento resgata a defesa da autoaplicabilidade do artigo 68 do ADCT, porém, faz uma interpretação distorcida e

conservadora das terras ocupadas, muito distinta da discussão ocorrida na metade da década de 1990 e início dos anos 2000, como analisou Trecanni (2006, p. 113):

Logo após a promulgação da Constituição surgiu outra questão relevante: o art. 68 do ADCT é autoaplicável? Desde o começo os movimentos sociais e alguns doutrinadores sustentaram que sim, isto é, é uma norma de aplicação imediata, pois utiliza a locução: “é reconhecida” (só se pode reconhecer algo que é pré-existente e não carece de ulteriores complementações legais). O texto não adota nenhuma das expressões, comumente utilizadas pela constituição em situações que requerem lei complementar, tais como: “nos termos da lei”, “na forma que a lei estabelecer”; “a lei estabelecerá o procedimento ...”; “dispondo a lei sobre”; “a lei assegurará”; “será regulada pela lei”; “a lei regulará”; “nos termos delei complementar”, “atendidas as condições que a lei estabelecer”; “mediante lei complementar”; “nos limites definidos em lei específica”, “alei disciplinará” etc... A ausência dessa limitação expressa, consagra sua aplicação imediata. Se assim não fosse, seria reduzir a norma constitucional a uma peça decorativa ou, quando muito, a um conteúdo meramente programático.

Nos anos seguintes, os quilombolas, o movimento negro e algumas Organizações Não Governamentais, se mobilizaram não só para elaborar uma proposta de regulamentação do art. 68, em conjunto com alguns parlamentares mais sensíveis à causa negra, mas também para avançar na compreensão sobre como deveria se interpretar o ditame constitucional e agilizar o processo de titulação dos territórios quilombolas. Apesar de reconhecer sua autoaplicabilidade, alguns parlamentares chegaram a apresentar projetos de lei para regulamentar a matéria.

A autoaplicabilidade do artigo 68/ADCT, nos argumentos do GSI, seria para restringir a titulação às terras “efetivamente” ocupadas, ou seja, que a titulação das terras quilombolas se desse somente sobre as terras em que as comunidades estivessem ocupando no momento da aplicação da política pública. De maneira contraditória, a nota também defende a regulamentação do art.68/ADCT, porém nos termos do exemplo, o GSI cita como modelo o Decreto 3.912/2001, que colocava a necessidade comprovação temporal da ocupação e limitava a titulação das terras quilombolas às terras públicas. O documento do GSI chega a mencionar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3239/2004 sobre o Decreto 4.887/2003, colocando-se, assim, explicitamente contrário aos conceitos e interpretações trazidas por esta norma. Em especial, os argumentos do GSI se concentram numa oposição à definição das terras ocupadas como as necessárias à reprodução social e cultural do grupo e ao dispositivo de desapropriação. O estranho é que a nota do GSI foi elaborada durante o governo e mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, que à época era a autoridade máxima do Poder Executivo e, portanto, acima na hierarquia do GSI. Lembrando que foi este presidente quem promulgou o Decreto 4.887/2003 e que, sendo o GSI ligado à Presidência da República, deveria este órgão compartilhar do mesmo entendimento do mandatário.

Baseada na premissa de que somente as terras “efetivamente” ocupadas pelos quilombolas deveriam ser as tituladas pelo Estado, a análise do RTID de Preto Forro pelo GSI não se ateve ao relatório apenas, mas abordou todo processo administrativo. Os documentos principais aos quais o órgão ateve sua análise foram justamente a contestação de Elias de Oliveira e as respostas técnicas e jurídicas do INCRA-RJ, apontando divergências entre informações apresentadas no RTID com as do impugnante, que são apontadas como inconsistências do relatório que exigiriam uma maior investigação e esclarecimento do órgão, como podemos ver nos trechos:

**38. Da negociação de terras.** Há que se registrar, então, que a notícia de perda de posse sofrida pela Comunidade Preto Forro/RJ não restou devidamente comprovada em procedimento administrativo e tampouco configurada no RTID, de forma a ensejar titulação pelo Estado em limite superior à área ocupada. Não obstante haja inúmeras contradições entre o RTID e a Impugnação apresentada pelo Sr. Elias de Oliveira, o que por si só já aponta a necessidade de o INCRA realizar processo investigatório mais apurado, ambos os instrumentos indicam que um dos supostos integrantes da comunidade quilombola, Sr. Albertino dos Santos, teria realizado negociação com o supracitado fazendeiro, tendo, segundo a Impugnação apresentada, realizado a transferência da posse na qualidade de legítimo possuidor das terras em questão, e como tal realizado o pagamento dos impostos, obrigação essa transmitida ao cessionário. (INCRA, 2004, p. 564).

**44. Da propriedade das terras.** Quanto à existência ou não de título de propriedade, mais uma vez o RTID e a Impugnação apresentam conclusões divergentes. Enquanto, por um lado o RTID afirma não haver informação conclusiva sobre a existência de título incidente sobre a área, o Sr. Elias Oliveira, em sua contestação, defende ser proprietário de parte do espaço pleiteado pela comunidade, em decorrência do instituto de usucapião. (INCRA, 2004, p. 567)

**45. Do histórico de disputa pelas terras e da resistência** – Mais uma vez, ao se cotejar as versões apresentadas pelo RTID e pela Impugnação, nos trechos que se referem aos conflitos pela posse ou ocupação da terra, bem como pela resistência oferecida pelo grupo de remanescentes, constata-se diferenças que mereceriam ser devidamente esclarecidas. (INCRA, 2004, p. 567)

Para reiterar como um problema a não correspondência entre as terras pleiteadas como território quilombola das efetivamente ocupadas pela comunidade quilombola de Preto Forro, a nota do GSI não mediu esforços na utilização dos argumentos e “provas” contidos na contestação do Sr. Elias Oliveira. Os levantamentos cartoriais apresentados pelo RTID e as respostas às contestações foram conclusivos em afirmar que o pretense proprietário não possuía título de propriedade sobre a área pela inexistência de registro cartorial e que mesmo o instrumento de usucapião não se fazia comprovado pelos anos insuficientes de ocupação e pela ilegalidade da cessão de posse feita por Albertino dos Santos. No entanto, a nota do GSI desconsidera e enfraquece tais evidências, retransmitindo o ônus da prova ao INCRA, não ao pretense proprietário, em comprovar a propriedade sobre a terra. Apesar das “inconsistências”

apontadas sobre o RTID, na conclusão e encaminhamentos da Nota do GSI, o parecer se restringe a reiterar a melhor interpretação do artigo 68 do ADCT, qual seja:

A melhor interpretação a ser dada ao artigo 68 do ADCT, visando à máxima efetividade dos atos administrativos na aplicação de ações políticas afirmativas; a autonomia do Poder Executivo na aplicação de políticas afirmativas; a autonomia do Poder Executivo na aplicação da referida norma e do Decreto 4887/2003, sem interferência judicial na titulação coletiva à comunidade quilombola; à defesa do estado Democrático de Direito e de seus institutos jurídicos consagrados e à prevenção de crises sociais de luta pela terra, data máxima vênua, é literal, no sentido de que o território delimitado deve coincidir com a área efetivamente ocupada pela comunidade remanescente de quilombos, considerando-se, pois, a necessidade de o INCRA apurar sua real ocupação, conforme recomendado no último parágrafo do item 45 deste Parecer. (INCRA, 2004, p. 569)

A Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas do INCRA em Brasília (DFQ), ao encaminhar o parecer do GSI à Superintendência do Rio de Janeiro, antecipou em sua informação como deveria ser a interpretação da regional sobre o documento do órgão de segurança institucional:

A conclusão da Nota afirma ser conveniente expedir título da área *efetivamente* (grifo nosso) ocupada pela comunidade Preto Forro -RJ, o que exclui as áreas ocupadas em razão da condição de agregado. Sem entrar no mérito da questão, é importante ressaltar que não é competência do GSI definir as áreas das comunidades a serem tituladas. Tampouco cabe ao Gabinete a interpretação do artigo 68 do ADCT, tampouco a análise do procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art.68 do ADCT, incumbência essa do Ministério do Desenvolvimento Agrário através do INCRA (Memo/INCRA/DFQ/ n.º 296/2007). (INCRA, 2004, p. 548)

O texto do memorando da DFQ cita um parecer feito pelo Advogado Geral da União de 28 de dezembro de 2006 (Parecer n.º AGU/MC-1/2006), a quem cabe, conforme a lei<sup>151</sup>, “fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal [...]” (folha 550). Segundo a AGU, o entendimento sobre “as terras que estejam ocupando” do art. 68 do ADCT, a noção de ocupação deve ser entendida como mais abrangente do que uma noção geográfica espacial de um terreno fisicamente ocupado. A ocupação deve envolver o direito ao pleno exercício de direitos culturais e a reprodução social e econômica do grupo quilombola. A AGU argumenta que a ocupação deve relacionar a terra à constituição identitária e garantia de reprodução cultural e social do grupo, sendo as terras que estejam ocupando as necessárias à reprodução desse grupo. Ainda segundo essa interpretação do artigo 68/ADCT pela AGU, o

---

<sup>151</sup> Os incisos X e XI do art.4º da Lei Complementar n.º 73, que institui a Lei Orgânica da Advocacia Geral da União e dá outras providências.

que a disposição constitucional contempla é “uma territorialidade específica cujo propósito não é limitar-se a definição e um dado espaço material, mas de garantir condições de preservação e de proteção de identidade [...] (AGU, 2006, p. 11-12 *apud* INCRA, 2004, p. 549).

O parecer do GSI não produziu efeitos administrativos contrários ao trâmite processual da titulação do território de Preto Forro, pois, como foi contra-argumentado pela DFQ, o GSI não possui competência legal para definir a interpretação sobre a titulação quilombola. O órgão, no entanto, agiu sobre uma matéria que não era de sua competência, já que o território quilombola de Preto Forro não estava sobreposto a nenhuma área de fronteira ou de segurança, cuja competência é do GSI. Não podemos pensar que tais posicionamentos institucionais vindos da cúpula do Estado não gerem efeitos. Não à toa, como vimos no capítulo II, os instrumentos administrativos da titulação quilombola passaram a exigir cada vez mais a caracterização fundiária das terras inseridas nos territórios identificados e delimitados, se ocupadas por quilombolas ou não quilombolas, se com título de propriedade ou não, criando-se constelações de categorias derivadas do território como “território efetivamente ocupado”, “território reivindicado”, “território identificado”, “território reconhecido” e “território titulado”. É importante atentarmos que essa narrativa do GSI possui uma escala nacional, não sendo específica somente ao caso de Preto Forro, já que o órgão se manifesta nacionalmente sobre a matéria em todos os processos de titulação de territórios quilombolas.

Em 14 de agosto de 2007, o Comitê de Decisão Regional (CDR) julgou pelo indeferimento da contestação de Elias de Oliveira e, considerando a interpretação da AGU sobre a expressão “as terras que estejam ocupando”, deliberou por unanimidade de seus membros “recomendar ao Superintendente Regional a proposição, ao Presidente do INCRA, a edição da Portaria, reconhecendo e declarando como território remanescente de quilombo a área de 90,5403 ocupada pela Comunidade Remanescente de Quilombo Preto Forro” (Ata e Resolução CDR/SR-07/RJ/ n.º 13, folhas 572 e 573).

Em 26 de agosto de 2007, o processo de Preto Forro foi encaminhado à Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ) do INCRA de Brasília (MEMO/INCRA/SR-07/G/ n.º 72/2007), para no início de setembro ser mais uma vez analisado pela Procuradoria Federal Especializada do INCRA em Brasília<sup>152</sup> quanto à correta “instrução processual” do processo. Sobre as contestações, essa análise da Procuradoria também citou o “Parecer da AGU”, enfatizando que inexistente a “obrigatoriedade” de que os remanescentes

---

<sup>152</sup> INFORMAÇÃO/AGU/PGF/PFE-INCRA/CGA/ n.º453/2007 (ACRH), de 05 de setembro de 2007, folhas 578 a 582.

estejam ocupando na atualidade dos atos de regularização fundiária as áreas que reivindicam, “mas sim de que a área tenha sido tradicionalmente utilizada pelos mesmos, antes da terra ter sido tomada por novos proprietários, que passam a impedi-los de acessar a área” (folha 581). O documento conclui que “diante do exposto, o processo administrativo está apto a ser encaminhado à Presidência do INCRA para expedição da respectiva portaria de reconhecimento e declaração dos limites do território quilombola” (folha 581).

Passada a fase do contraditório, tem-se, assim, o reconhecimento pelo Estado das terras como território quilombola. No dia 13 de setembro de 2007 foi publicada no Diário Oficial da União (Seção I, folha 45), a Portaria/INCRA/P/ n. °2008, em que o Presidente do INCRA “resolve reconhecer e declarar como território da Comunidade Remanescente de Quilombo Preto Forro, a área de 90,5403 ha, situada no Município de Cabo Frio, Estado do Rio de Janeiro” (folhas 584 e 585). A Portaria de Reconhecimento é mais um dispositivo administrativo que estabiliza o território quilombola pelo Estado. Depois que o território identificado pelo RTID passou por toda uma etapa do contraditório, em que esse território ainda poderia ser modificado, ele foi reconhecido pelo Estado como o território quilombola do Quilombo Preto Forro.

### **3.4 Quem é o dono da terra?**

O levantamento da cadeia dominial consiste em uma pesquisa com levantamento de documentos feito junto aos Cartórios de Registros de Imóveis do município onde se localiza o imóvel. A cadeia dominial procura reconstruir por meio das certidões de registro a sequência cronológica de toda a transmissão sucessória de domínio sobre o mesmo imóvel, do atual proprietário até se chegar à origem da propriedade, que é criada juridicamente quando a terra é destacada do patrimônio público. A terra é transformada em propriedade privada pelo regime jurídico brasileiro quando ela é legitimamente destacada do patrimônio público e registrada no cartório por meio de uma matrícula, escritura ou título. Esses documentos contêm informações sobre a dimensão da área, localização, confrontantes da propriedade, a quem ela pertence e suas transmissões anteriores. A propriedade pode ser pública ou privada. Ela é pública quando seu domínio pertence a algum órgão do Estado. Quando não há registro de propriedade privado sobre uma área, nem menção de que essa área tenha sido destinada pelo Estado como terra pública, essa terra é denominada de “devoluta”.

Um imóvel rural, segundo denominação do INCRA, é uma área contígua onde se exerce atividade agrícola, pecuária, extrativista ou agroindustrial. O imóvel rural pode ser uma

propriedade ou uma posse sobre área rural ou urbana, cujo domínio é exercido pela mesma pessoa (física ou jurídica) (INCRA, 2020). O que caracteriza o imóvel como rural são as atividades produtivas nele praticadas. Assim, o imóvel rural pode ser uma propriedade, quando registrado em cartório como pertencente a uma pessoa física ou jurídica, ou uma posse, quando ocupado e utilizado, podendo ou não ter algum documento que possa levar a área a registro no cartório.

Segundo Miranda (2000), que realizou uma etnografia em Cartórios de Registros Públicos nos municípios de Niterói e do Rio de Janeiro, o cartório é uma instituição que publiciza relações estabelecidas na forma de um documento:

O Cartório de registros públicos é uma instituição criada pelo Estado para servir de arquivo dos negócios realizados entre particulares, ou entre particulares e o Estado. O *registro* é a forma de perpetuar um acordo e oficializar a sua existência através de um documento. Deste modo, *registrar* em cartório significa *dar publicidade* aos atos praticados. Esta *publicidade* é a garantia fundamental para assegurar a validade de um documento contra terceiros, pois no caso da existência de dois contratos tem validade aquele que tiver sido registrado primeiro, não sendo considerada a antiguidade do documento. (MIRANDA, 2000, p. 62-63)

Nas seções anteriores deste capítulo, vimos que antes da abertura do processo administrativo de Preto Forro no INCRA, havia um processo administrativo de titulação dessa comunidade na Fundação Cultural Palmares e um processo judicial aberto pelo Ministério Público Federal que cobrava a FCP e o INCRA para procederem com a titulação coletiva da área em razão de um conflito sobre o domínio das terras entre a comunidade quilombola e o Sr. Elias de Oliveira. Assim, desde antes da abertura do processo administrativo de Preto Forro no INCRA, havia uma disputa sobre as terras e, por conseguinte, a pergunta sobre quem elas pertenciam.

Ainda no início do processo administrativo de Preto Forro, antes mesmo da publicação do RTID em dezembro de 2005, entre as folhas 96 a 108, encontramos um relatório elaborado em junho de 2004, fruto de uma consultoria jurídica encomendada pela Fundação Cultural Palmares à pesquisadora Dra. Jacira da Costa França (PROJETO BRA/01/2003, folha 97), que elaborou o “Levantamento Cartorial, análise e emissão de parecer jurídico de toda cadeia dominial (desde a origem) de todos os títulos incidentes dentro da área pertencente aos remanescentes das comunidades dos quilombos” (folha 99). Essa pesquisa buscou por documentos que relacionassem a propriedade ou posse das terras em nome dos quilombolas de Preto Forro, por meio de pesquisa em Cartórios de Registro de Cabo Frio e São Pedro da Aldeia, Atas da Câmara Municipal de Cabo Frio, da Secretaria Municipal da Fazenda de Cabo Frio, da

Diocese do Rio de Janeiro, Companhia de Jesus e Instituto Estadual do Patrimônio Cultural da Secretaria de Estado da Cultura do Rio de Janeiro.

Sobre as buscas documentais, o relatório registra a “inexistência cartorial de comprovação de domínio da terra pelos Santos ou qualquer outra pessoa”. O relatório afirma que não foram encontrados em outros documentos, como registros paroquiais, atas da Câmara Municipal e da Secretaria da Fazenda de Cabo Frio, informações que indicassem a transmissão de posse e propriedade à escravos ou alforriados na região da Fazenda Campos Novos. No entanto, o relatório expõe que foram encontrados em diversas atas da Câmara Municipal de Cabo Frio descrições referentes à “existência de escravos na região, bem como a atuação de “capitães-do-mato” na caçada aos aquilombados” (folha 102) em terras da Fazenda Campos Novos.

Apesar de negativas documentais que relacionassem o grupo quilombola às terras que ocupavam, em um levantamento de campo feito pela pesquisadora em Preto Forro, ela constatou a posse de uma área demarcada por pedras pelas famílias de Preto Forro que constitui “o território de morada dos Santos”, e que se fosse considerado o início da posse desde Ludgério dos Santos, a quem os relatos orais atribuem a origem do domínio da área, a posse daquela terra se exerceria desde 1873, quando Ludgério nasceu, conforme suas certidões de óbito e casamento (folha 106).

As quase 150 páginas<sup>153</sup> colocadas na sequência desse relatório são ofícios enviados pelo INCRA a Cartórios de Registro de Imóveis de Cabo Frio e São Pedro da Aldeia, seguidos das respostas cartoriais acompanhadas por vários tipos de documentos, principalmente de certidões de imóveis com o “extrato da cadeia dominial”, que contém a cadeia sucessória do domínio, e “certidões negativas”, que informam não haver registros com nomes e CPFs pesquisados.

Em 20 de dezembro de 2005, foi feita a primeira “análise da cadeia dominial do imóvel rural denominado “Preto Forro” pelo INCRA-RJ para o RTID<sup>154</sup> de Preto Forro. Na análise consta que a “Comunidade Remanescente de Quilombos está localizada dentro do imóvel que tem a denominação de Fazenda Campos Novos”, que possui uma área aproximada de 9.680,000 hectares. Em 1924, o alemão Eugênio Honold adquiriu mais de 50 escrituras de imóveis distintos – como Campos Novos, Fazendinha, Bahia Formosa, Botafogo, Caveira, Piraúna

---

<sup>153</sup> Entre as folhas 109 e 256.

<sup>154</sup> O documento da análise encontra-se entre as folhas 257 e 264.

etc.<sup>155</sup> – que foram reunidos em nome de um imóvel denominado Fazenda Campos Novos. No entanto, a origem da Fazenda Campos Novos remeteria ao século XVI. Em 1941, continua a análise, a fazenda foi incorporada à Companhia Industrial Odeon, perfazendo a configuração fundiária da Fazenda Campos Novos<sup>156</sup> onde estariam inseridas as terras de Preto Forro. Vários imóveis reunidos que formaram a Fazenda no século XX, consta no relatório, possivelmente tinham terras devolutas” (p. 257).

No entanto, a análise sucessória da Fazenda Campos Novos teve início em Eugênio Honold e não em documentos de sesmaria e de transmissão da propriedade dos jesuítas para portugueses que retomariam os séculos XVII e XVIII. O relatório da cadeia dominial continua mostrando os desmembramentos da Fazenda Campos Novos, com formação de novos imóveis, registros e seus proprietários ao longo do tempo, inclusive a favor do INCRA, por meio de uma ação de desapropriação por interesse social ocorrida em 1983 que criou o projeto de assentamento Campos Novos. O relatório afirma que nenhum desses imóveis pertence a Elias de Oliveira e que o único registro de imóvel encontrado em seu nome não corresponde às terras de Preto Forro. Quanto à existência de imóveis em nome de quilombolas, a pesquisa também resultou negativa. O único documento encontrado com referência a um remanescente quilombola é a “escritura de cessão de posse” datada de 02 de setembro de 1991 de uma área de 106 hectares de Albertino dos Santos a Elias de Oliveira. No entanto, questiona o servidor do INCRA no documento que a comunidade de quilombolas de Preto Forro ocupa a área de 90,5403 hectares, com uma diferença de 16,1797 hectares”.

Ao analisar esse levantamento da cadeia dominial, a Procuradoria Federal Especializada-RJ manifestou que o relatório ainda estava incompleto, e entre os vários motivos expostos, um deles era o de que faltava à análise atingir o destaque da área do patrimônio público. Segundo a historiadora Marcia Motta, a reconstrução da cadeia sucessória de um imóvel no Rio de Janeiro é ainda mais difícil, porque os imóveis são muito antigos e com uma sucessão de proprietários de “vários andares” (MOTTA, 2009). Além disso, especialmente quando se atravessa o limite temporal para o século XIX, nos primeiros anos da República, Motta destaca que há uma “garganta” nos registros de imóveis, pois foi quando a discriminação das terras devolutas foi colocada a cargo pela Constituição de 1891 à cada unidade da federação. Segundo a historiadora há vários indícios de grilagem de terras devolutas nesse período, o que

---

<sup>155</sup> Em variados desses imóveis foram identificados territórios quilombolas, resultado de processo de territorialização de outras comunidades remanescentes de quilombo, como Rasa, Caveira, Botafogo, Maria Joaquina e Baía Formosa.

<sup>156</sup> Matrícula 687, folhas 103/110, do Livro 3-F, datada de 27/01/2941.

se soma à dificuldade de obtenção dos documentos em decorrência de um descaso do período com a documentação pelos serviços cartoriais.

Com a rejeição do levantamento da cadeia dominial pela PFE/RJ, a publicação do RTID de Preto Forro poderia ser questionada, pois a IN 20/2005 exigia tal documento. O RTID de Preto Forro só foi publicado sem o levantamento da cadeia dominial, porque em 29 de novembro de 2006, a DFQ enviou um memorando (MEMO CIRCULAR/INCRA/DFQ/n.º152/2006, folha 493) para todas as Superintendências Regionais do INCRA, dispensando a elaboração da Cadeia Dominial no RTID. Tal decisão estava baseada em uma interpretação da Procuradoria Federal Especializada do INCRA<sup>157</sup> que foi elaborada a partir de uma consulta solicitada pela Superintendencia Regional do INCRA em Minas Gerais sobre o caso da comunidade Brejo dos Crioulos, localizada na região norte do estado. Na consulta, o INCRA de MG informa que o território quilombola de Brejo dos Crioulos identificado no RTID contava com cerca de 17 mil hectares e abrangia mais de “100 (cem) imóveis rurais, muitos deles compostos por vários títulos dominiais”. Além da quantidade de imóveis e títulos dominiais, outros fatores contribuíam para dificultar o levantamento da cadeia dominial, segundo expôs o Superintendente de Minas Gerais: o cartório de registro da região não era ágil na emissão das certidões de registros, porque não fora informatizado; os documentos expedidos pelo Cartório eram confusos, de difícil interpretação e estavam em mau estado de conservação; por fim, o INCRA-MG contava com apenas uma funcionária para o levantamento e análise desses documentos. Essas dificuldades poderiam “*postergar- ad eternum-* a publicação do RTID”, afirmou por fim o Superintendente.

Nesse contexto, a Procuradoria Federal Especializada interpretou que a exigência feita pelo Decreto 4.887/03<sup>158</sup> é que o estudo técnico para identificação e delimitação do território quilombola “faça menção” aos atuais títulos, registros e matrículas, não havendo, neste momento inicial do reconhecimento do território tradicional, a exigência legal e a necessidade administrativa de se fazer o estudo da cadeia de domínio dos imóveis incidentes nas terras sob análise. Interpretando os artigos 7º e 13º do Decreto 4.887/2003<sup>159</sup>, a PFE afirmou que era necessário distinguir “dois momentos” do procedimento de identificação, reconhecimento,

---

<sup>157</sup> MEMO/AGU/PGF/PFE/INCRA/SR(06)/J/ n.º412/2006, aprovado pelo DESPACHO/INCRA/PJ/Nº803/2006.

<sup>158</sup> Art. 7º e inciso IV: títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação.

<sup>159</sup> Art. 13º Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber.

delimitação, demarcação e titulação. Um primeiro momento que consiste na “mera definição do território” e nesta ação só caberia a indicação dos títulos, registros e matrículas atuais dos imóveis inseridos no território identificado. E um segundo momento, que seria o de aquisição dos imóveis particulares incidentes no território quilombola, esse sim exigiria a análise da cadeia sucessória para se saber a validade dos títulos para efeitos de pagamento da indenização. Nos casos em que o documento de propriedade não existir ou for inválido, o INCRA irá contabilizar para indenização apenas as benfeitorias contidas no imóvel, não a terra nua.

Na sequência desse memorando, o RTID de Preto Forro foi encaminhado para publicação. Mais uma vez, tem-se no processo administrativo documentos que orientam um tipo de interpretação sobre outro. O Decreto 4.887/2003 não cobrava nos estudos técnicos o levantamento da cadeia dominial, no entanto, nas instruções normativas n.16/2004 e n.20/2005, o levantamento foi inserido como conteúdo do RTID, mostrando, mais uma vez, como as normativas das ações procedimentais podem apresentar exigências mais conservadoras do que a própria norma. As instruções normativas seguintes, IN n.º 49/2008, n. 56/2009 e 57/2009, não exigiram mais o levantamento da cadeia dominial no RTID.

Apesar da pacificação das interpretações sobre a não necessidade do levantamento da cadeia dominial ter perdurado até a publicação da Portaria de Reconhecimento, controvérsias sobre o momento processual de se fazer o estudo da sucessão de domínio foram retomadas na etapa do decreto de desapropriação. Entre as folhas 589 a 631 do processo administrativo de Preto Forro, encontramos novamente ofícios da PFE-RJ aos cartórios, comunicando a ida de um servidor do setor quilombola até Cabo Frio para realizar a pesquisa das certidões de imóveis.

Contando com a pesquisa realizada pela FCP em 2004, essa foi a terceira tentativa de se efetuar o levantamento da cadeia dominial. Novamente, não foi encontrado nenhum documento de propriedade em nome dos quilombolas, ou do senhor Elias de Oliveira, ou referente ao imóvel Sítio Dois Irmãos, denominação conferida por este. Entre os documentos inseridos no processo referente a esta pesquisa, há um extrato de 05 folhas do Sítio Dois Irmãos, extraído do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), plataforma do INCRA onde estão cadastrados os imóveis rurais. No cadastro do imóvel consta a informação de que o Sítio Dois Irmãos é uma posse com 96 hectares, dedicada a pecuária e plantio de cana-de-açúcar, que não possui matrícula registrada em cartório, somente registro de compra e venda.

Em 02 de outubro de 2008, novamente o Setor Quilombola foi questionado por sua chefia quanto à produção do levantamento da cadeia dominial solicitada pela Procuradoria Federal Especializada-RJ. O setor empreendeu uma nova pesquisa, respondendo à solicitação

da chefia, e nela informou que diante da pesquisa realizada, havia indícios de que a área fosse terra devoluta, e que, portanto, o processo deveria ser remetido à PFE-RJ para análise:

O fato do levantamento da cadeia dominial dessa comunidade quilombola ser realizado juntamente com a Fazenda Campos Novos, se dá em função de, no passado todo aquele território ter sido desmembrado da Fazenda Campos Novos, hoje compondo a Fazenda do Vinhático, Nova Brasília e a área do Quilombo de Preto Forro. Esta área nunca havia sido reclamada no passado e sempre foi apossada pela família Santos, descendente de Ludgero dos Santos, conforme é constatado no relatório Antropológico da comunidade. Não encontramos nenhuma matrícula nos Cartórios de RGI de Cabo Frio sobre o imóvel. Só foram encontradas informações na matrícula de um imóvel confrontante, informando que seu imóvel confronta-se com as terras de Preto Forro. Nesse caso, existe indícios de que essa área pode ser terra pública estadual<sup>160</sup>.

Em 08 de outubro de 2008, a PFE-RJ manifestou que este levantamento da cadeia dominial novamente não se encontrava em conformidade com a norma do INCRA<sup>161</sup>. A PFE explicou que “para cada um dos imóveis inseridos no território quilombola reconhecido há de se fazer o levantamento dominial sucessório [...] com retroação até o destaque do patrimônio público”. Assim, se a área reconhecida como território quilombola é formada por inúmeros imóveis, para cada um deles há de fazer o levantamento dominial, especificando, principalmente, a forma de transmissão, bem como o número da matrícula ou registro anterior até sua origem (folha 656). O processo de Preto Forro foi novamente remetido ao Setor Quilombola, para que este elaborasse corretamente a cadeia dominial nos termos da norma citada pela PFE-RJ.

Em 08 de dezembro de 2008, o Serviço Quilombola fez uma informação a sua chefia. Nela, ele noticia a orientação dada por Brasília compartilhada em um evento realizado pelo INCRA<sup>162</sup> com o intuito de capacitar seus funcionários para o levantamento da cadeia dominial. Conforme a orientação dada pelos instrutores do curso sobre o caso de Preto Forro, diante do estudo das certidões de registros da Fazenda Campos Novos, onde não foi encontrada nenhuma informação sobre a área procurada, e que nas consultas aos cartórios não foram encontradas nenhuma matrícula, registro ou título sobre a área do território quilombola identificado, que “nesse caso não temos como elaborar o extrato de cadeia dominial, porque não temos um registro (matrícula) para realizar a cadeia dos mesmos” (p. 660).

A demonstração feita pelo Serviço Quilombola sobre a inexistência de uma matrícula de imóvel nas áreas do território quilombola identificado não foi aceita mais uma vez pela PFE-

---

<sup>160</sup> Informação referente ao Processo: 54180001270/2004—28 vols.2. 02/10/2008. Folha 653.

<sup>161</sup> Dada pela Instrução Normativa IN/INCRA/28/06, folha 657.

<sup>162</sup> Curso de Capacitação em Cadeia Dominial realizado em Goiânia entre os dias 24/11 e 05/12/2008, folha 660.

RJ. Em mais uma análise<sup>163</sup> do processo administrativo de Preto Forro, elaborada em 19 de março de 2009, foi reafirmada pela PFE-RJ a necessidade de elaboração da cadeia dominial após a publicação da Portaria de Reconhecimento, pois os levantamentos produzidos não foram feitos de acordo com a norma. A procuradoria ainda afirmou que a produção do levantamento da cadeia dominial não é atribuição da Procuradoria, apenas a análise jurídica do documento, que para o prosseguimento do processo administrativo, o Setor Quilombola precisava concluí-la. Por fim, concluiu a PFE, era preciso comunicar o Estado do Rio de Janeiro para que este fosse consultado quanto à possibilidade de serem as terras devolutas (folha 680).

O desacordo entre o setor técnico e o jurídico do INCRA-RJ sobre o domínio das terras de Preto Forro e as controvérsias acerca do levantamento da cadeia dominial se estendeu por todo o ano de 2009. Em 27 de março de 2009, o serviço quilombola do INCRA-RJ informou à sua chefia sobre a expedição de uma “Nota Técnica conjunta das Divisões Fundiárias e de Obtenção de Terras”<sup>164</sup> que orienta não ser “necessária a conclusão do estudo da cadeia dominial para decretação do perímetro pleiteado”, tendo em vista a nova Instrução Normativa n.º 49/2008 que alterou a desapropriação. Diante desta informação, semelhante àquela produzida pela PFE sobre a não necessidade da cadeia dominial para publicação do RTID e da Portaria de Reconhecimento, o Setor Quilombola solicitou novamente que o processo de Preto Forro fosse reencaminhado à PFE-RJ para que reavaliasse seu parecer considerando o conteúdo da Nota Técnica.

Em 03 de setembro de 2009 foi produzida a quinta informação da Procuradoria Federal Especializada-RJ<sup>165</sup> sobre o processo de Preto Forro. Quanto à cadeia dominial, dessa vez foi interpretado que o levantamento não era requisito indispensável para publicação do decreto de desapropriação, conforme a Nota Técnica. No entanto, o levantamento da cadeia dominial era fundamental para que o Estado evitasse o pagamento da indenização àquele que não fosse dono da terra. Por fim, a PFE-RJ afirma que o levantamento da cadeia dominial deveria ser feito antes do ajuizamento da ação de desapropriação e recomendou o prosseguimento administrativo para publicação do decreto de desapropriação por interesse social conforme o art.216 da CF/1988 da área inserida nos limites do território quilombola identificado (p. 728).

Na reunião do Conselho de Decisão Regional (CDR) realizada em 24 de setembro de

---

<sup>163</sup> Informação/PFE-INCRA/SR-07/nº018/2009, p. 674 a 679.

<sup>164</sup> Nota Técnica Conjunta DF/DT/ n.º01/08. A Nota Técnica é um tipo de documento produzido pelos setores técnicos do órgão que trata dos procedimentos administrativos. Quando elaboradas por setores hierárquicos superiores essas notas servem como orientações prescritivas sobre “como fazer”.

<sup>165</sup> Informação/PFE/INCRA/RJ/ n.º53/2009, p. 700 a 728.

2009, foi aprovado o encaminhamento para a DFQ do Conjunto Decreto Quilombola<sup>166</sup> das comunidades remanescentes dos quilombos de Preto Forro, Santana e São José da Serra.

No dia 07 de outubro de 2009, um memorando da Chefe da Procuradoria Federal Especializada em Brasília (Memorando/PFE/Incr/ n.º510/2009, p. 739) foi encaminhado à Procuradoria Regional do Rio de Janeiro contendo mais uma análise do processo de Preto Forro, elaborada em Brasília<sup>167</sup>. O foco do documento é tratar a alteração trazida pela Instrução Normativa n.º49, de 28 de setembro de 2008, sobre a desapropriação de imóveis inseridos no território quilombola identificado. Segundo a PFE<sup>168</sup>, a alteração mais importante da IN n.º49/2008 foi quanto a interpretação da desapropriação, que reproduzimos:

Na IN n.º20/2005, estava exposto o entendimento do INCRA de que, para adquirir um imóvel particular incidente em território quilombola, devia-se analisar, primeiro, se o imóvel era improdutivo. Se fosse, aplicava-se a desapropriação-sanção (art.184 da CF/88 e Lei n.º8.629/2003). Sendo o imóvel produtivo, buscava-se sua aquisição por meio de compra e venda (Decreto n.º 433) ou se não fosse possível a compra, a sim desapropriaríamos com base na Lei n.º 4.132. [...] Ocorre que, após estudos, ficou constatado que o impacto financeiro era o mesmo. Mas esta não foi a razão vital para a mudança do entendimento, e sim a inadequação da aplicação das normas relativas à reforma agrária comum ao processo de regularização dos territórios quilombolas. As comunidades remanescentes de quilombo fazem parte do patrimônio cultural brasileiro (art.216, CF/88). Elas retratam e preservam a cultura afro-brasileira, remanescente do povo africano que colonizou este País e, portanto, devem ser protegidas pelo Estado, de acordo com o art.215, §1º, da CF/88. (INCRA, 2004, p. 725-726)

Apesar das extensas e excessivas análises e pareceres jurídicos das Procuradorias Federais Especializadas da Regional e Sede sobre o processo de Preto Forro, este ao ser encaminhado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para que o encaminhasse para a Casa Civil e Presidência da República para assinatura do decreto de desapropriação – tramitação entre ministérios que obedece à burocracia de funcionamento do Estado- o processo de Preto Forro passou por um novo escrutínio legal, agora pelo setor jurídico (CONJUR) do MDA<sup>169</sup>. Nas quase trinta páginas da Nota da CONJUR do MDA elaborada em 09 de outubro de 2009, cada etapa do processo administrativo de Preto Forro foi analisada quanto a sua legalidade, sendo debatidas à exaustão as interpretações das interpretações legais. Ora essas interpretações questionam os conteúdos dos pareceres, informações e notas da PFE e AGU, ora a competência do poder institucional que proferiu a interpretação sobre a matéria. A consultoria

---

<sup>166</sup> Reunião de várias informações do processo administrativo a serem encaminhadas à Casa Civil para publicação do Decreto.

<sup>167</sup> INFORMAÇÃO/AGU/PGF/PFE/INCRA/CGA/ n.º 439/2009, p. 740-744.

<sup>168</sup> Nota Técnica/AGU/PGF/PFE-INCRA/G/ n.º 03/2008.

<sup>169</sup> DESPACHO/CONJUR/GAB/MDA/ n.º2.192/2009 e NOTA/CGAP/MDA/ n.º 013 (09/10/09).

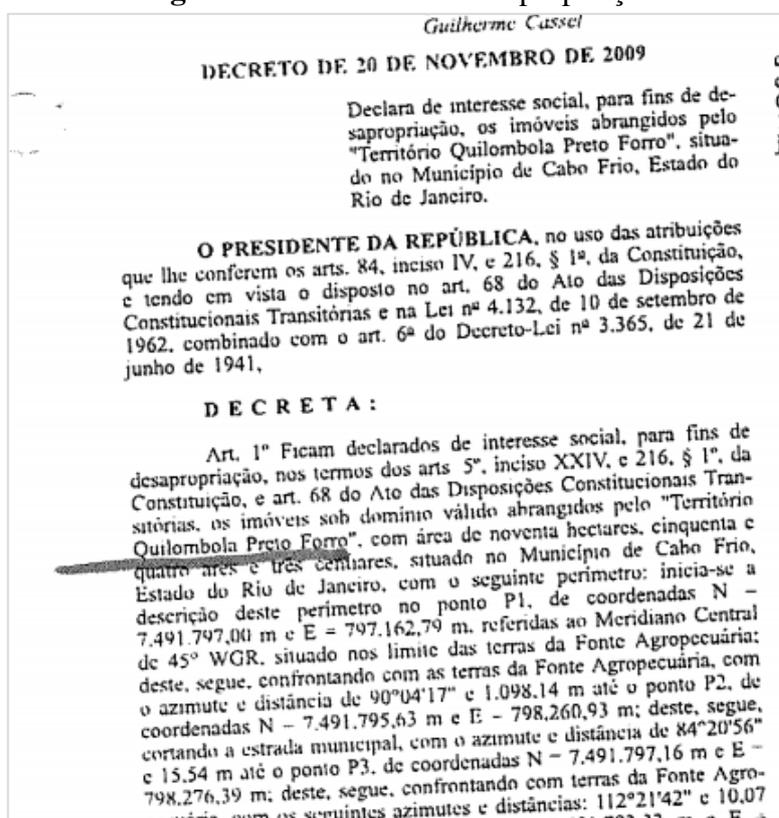
jurídica do Ministério argumentou que a cadeia dominial de cada imóvel não quilombola inserido no perímetro do território quilombola reconhecido deveria ser feita antes do ato de desapropriação, pois a desapropriação deveria incidir “apenas sobre válido domínio privado qualificado por posse física individual não quilombola”. Ou seja, a CONJUR do MDA advogava que a desapropriação só deveria ser feita da área não quilombola, não de todo território reconhecido pela Portaria do INCRA. Além da elaboração da cadeia dominial, a Nota reitera que após o levantamento feito pelo Setor Quilombola, o documento deverá ser remetido ao escrutínio da Procuradoria Federal Especializada, que deverá analisar novamente se o levantamento foi feito de acordo com as normas, e se o título de domínio privado possui validade legal, tudo isso antes do ato de desapropriação acontecer.

Se por um instante, a controvérsia sobre a elaboração da cadeia dominial parecia se restringir entre os setores técnicos, que lidam com a prática, e os jurídicos, restritos à interpretação ideal, impessoal e racional das leis, o parecer jurídico do MDA discordava de ambos. A entidade jurídica do MDA discordava das interpretações da PFE do INCRA, o que demonstra que a disputa pelas interpretações legais é maior do que uma divergência entre a possibilidade prática e a ideal do campo legal. A contenda da cadeia dominial não se restringe a dissensos legais apenas, mas tem causas em cálculos orçamentários e políticos administrados pelo Ministério. A elaboração da cadeia dominial antes da publicação do decreto de desapropriação teria o objetivo de prever um montante de indenização dos imóveis com domínio válido. A justificativa seria a de evitar a acumulação de um passivo de imóveis desapropriados, com os processos judiciais de desapropriação parados na justiça por falta de recursos para pagamento das indenizações. Em verdade, a existência desse passivo deveria, em tese, obrigar a União a disponibilizar mais recursos para os pagamentos das indenizações de imóveis. Mas vimos anteriormente que isso não implica a disposição do orçamento, a saber pelo irrisório montante de R\$ 41 mil, disponibilizado em 2021. A disputa sobre interpretações dos impasses processuais, que acabam por estender os prazos de execução das ações administrativas, são também bons mecanismos protelatórios para se adiar decisões politicamente indesejáveis, como a desapropriação da propriedade privada.

Não consta no processo de Preto Forro qualquer documento com manifestação ou julgamento sobre qual interpretação da norma deveria imperar. A Nota da CONJUR/MDA não foi respondida, restando em silêncio, e o que prevaleceu foi o prosseguimento do processo rumo

a desapropriação. Em 20 de novembro de 2009, Dia Nacional da Consciência Negra<sup>170</sup>, foi assinado pelo Presidente da República o decreto de desapropriação por interesse social<sup>171</sup> dos “imóveis sob domínio válido abrangidos pelo ‘Território Quilombola Preto Forro’” (p. 781). Nesse decreto também não foram especificados os imóveis nem as matrículas de propriedades a serem desapropriadas. Também não foram incluídas somente as áreas particulares, mas sim todo o perímetro do território quilombola reconhecido pela Portaria. A decisão se sobrepôs ao impasse da legalidade.

**Figura 30 – Decreto de Desapropriação**



Fonte: INCRA/RJ, 2004.

Em 27 de novembro de 2009, o Serviço Quilombola produziu o documento “Busca de registros para elaboração de cadeia dominial do quilombo Preto Forro”<sup>172</sup>, contabilizando a quinta tentativa de elaboração da cadeia dominial no processo. Considerando as certidões cartoriais obtidas, o Setor argumenta que há dois imóveis inseridos no perímetro do território

<sup>170</sup> Data comemorativa criada em 2003 para celebrar a resistência e valorização de afrodescendentes na construção social do Brasil. A data coincide com a morte de Zumbi dos Palmares, um dos heróis e símbolos da resistência negra ao regime escravocrata.

<sup>171</sup> Publicado no DOU em 23 de novembro de 2009, n.º 223, seção I, página 10.

<sup>172</sup> INFORMAÇÃO/INCRA/SR-07/QUILOMBOS n.º 20/2009, folhas 782 a 790.

reconhecido de Preto Forro que ao todo possui 90,54 hectares. Um imóvel possui 8,40 hectares e é ocupado pelos quilombolas; o outro é o Sítio Dois Irmãos, que possui com 82,13 hectares e é ocupado por Elias de Oliveira. No documento, o Setor Quilombola afirma que nenhum dos imóveis possui registro de propriedade, e que o único documento cartorial encontrado foi uma “escritura de cessão de posse” referente ao imóvel Sítio Dois Irmãos, com uma área de 106 hectares em nome de Elias de Oliveira. O Sítio Dois Irmão também estava cadastrado no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)<sup>173</sup> do INCRA com uma área de 96 ha. Ou seja, nenhuma das dimensões apresentadas coincidia com a área medida de 90,54 hectares do território quilombola identificado e delimitado em campo pelo INCRA.

O Setor Quilombola concluiu que os imóveis rurais inseridos no território quilombola não detinham nenhum documento de propriedade, e que restava saber se essas terras pertenciam aos imóveis limítrofes ou à Fazenda Campos Novos. Analisadas as certidões de registros dos imóveis vizinhos, das fazendas do Vinhático e das Palmeiras, seus domínios também não abrangiam o território de Preto Forro, restando, assim, inconclusa a hipótese de que essas terras estavam sob domínio da Fazenda Campos Novos. Das certidões encaminhadas pelo cartório de registro, faltavam as transmissões de terras da Fazenda Campos Novos ocorridas no período de 1921 a 1944, que não foram informadas pelo Cartório sob a justificativa de que os documentos contidos em um livro cartorial estariam em péssimas condições, restando desconhecidos. O Setor Quilombola conclui que as buscas revelam a “*inexistência*” ou “*impossibilidade*” de recuperação dos registros, e que o correto seria considerar a busca como encerrada ou oficiar a Cia Agrícola Campos Novos, dona da Fazenda Campos Novos, no intuito de que ela manifestasse seu interesse sobre as terras. Esta empresa, no entanto, já havia sido notificada anteriormente pelo INCRA, mas em nenhum momento do processo se manifestou sobre as terras.

O documento do Setor Quilombola foi encaminhado à PFE com a solicitação de que se elaborasse uma “manifestação conclusiva acerca da dominialidade do imóvel”. Em 24 de março de 2010, foi produzido o parecer jurídico<sup>174</sup> pela PFE do INCRA em Brasília, em “vista da necessidade de definição da situação dominial das terras em comenta para fins de ajuizamento da respectiva ação expropriatória”<sup>175</sup>. Diante da inexistência de domínio privado incidindo

---

<sup>173</sup> O SNCR é baseado em informações declaratórias quanto a ocupação de um imóvel.

<sup>174</sup> PARECER N° 104/2010/CGA/PFE/INCRA (VLA), folhas 809 a 812.

<sup>175</sup> Após a publicação do decreto de desapropriação e da vistoria e avaliação do imóvel, a PFE entra com uma ação de expropriação na Justiça. Assim, a titulação passa a transcorrer paralelamente na área judicial. O INCRA faz o depósito da indenização correspondente ao valor avaliado do imóvel ao proprietário ou posseiro em juízo e este valor pode contestado. Havendo o depósito da indenização, mesmo sem a sentença do juiz, ele pode emitir

sobre o território quilombola de Preto Forro, somente a posse exercida por Elias de Oliveira, afirma a PFE:

Diante de tudo isso, é de se presumir que no presente caso trata-se de terras devolutas estaduais, portanto, imprescindível o procedimento discriminatório a fim de incorporar ditas terras ao patrimônio do Estado do Rio de Janeiro, e em seguida titulá-las em nome da referida comunidade. Não obstante, dada a sua pequena dimensão o que se recomenda é que seja feita a arrecadação sumária a teor do disposto no art.18 da Lei 6.383, de 02 de dezembro de 1976, aplicável a espécie por analogia conforme dispõe o art.25 da mesma [...]. (folha 811)

Terras devolutas são terras públicas que nunca foram destinadas a pessoas física ou jurídica de direito privado ou público. Ou seja, são terras que nunca passaram pelo trâmite burocrático de se transformar em propriedade. Esgotadas todas as possibilidades práticas apresentadas pelo Setor Quilombola do INCRA-RJ, a PFE, finalmente, manifestou que as terras eram devolutas. Para sua titulação em nome da comunidade quilombola, o INCRA deveria estabelecer um convênio com o órgão estadual de terras, que legalmente possuía o poder para destinar a terra ao patrimônio público. Depois de órgão estadual “arrecadar essas terras”, elas finalmente poderiam ser tituladas em nome da comunidade quilombola.

Assim, o INCRA-RJ procurou o Instituto de Terras Estadual do Rio de Janeiro (ITERJ) em 12 de julho de 2010, encaminhando a este o processo de Preto Forro (folha 815). O ITERJ analisou a possibilidade legal do órgão de titular a comunidade quilombola, mediante parceria com o INCRA. Diante da possibilidade das terras ocupadas não possuírem nenhum título de domínio privado, exceto o de concessão de posse apresentado pelo Elias de Oliveira, julgado como improcedente, sendo as terras consideradas devolutas, os analistas do órgão estadual avaliaram a “forma jurídica”, sobre como a titulação deveria ser realizada, se por um “instrumento de contrato ou parceria”<sup>176</sup>.

Enquanto o ITERJ analisava a viabilidade legal de estabelecer uma parceria com o INCRA para arrecadar as terras e titulá-las coletivamente em nome da comunidade remanescente de quilombo Preto Forro, o INCRA-RJ lidava com os procedimentos administrativos<sup>177</sup> para o pagamento de indenização da posse de Elias de Oliveira. A “vistoria

---

o INCRA ou a comunidade quilombola na posse das terras, pois se entende, juridicamente, que o direito do proprietário sobre o imóvel deixa de existir após o decreto de desapropriação.

<sup>176</sup> SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL PROC. n.º E-19/200.627/2010, p. 821-840.

<sup>177</sup> Para vistoria e avaliação do imóvel foi aberto um processo administrativo vinculado ao de regularização fundiária, porém, com outra finalidade e baseado em outras normas. n.º 54180.001312/2011-50.

e avaliação de benfeitorias na área descrita da Portaria<sup>178</sup> de Preto Forro foram elaboradas entre outubro e dezembro de 2007.

As vistorias e avaliações de imóveis rurais são procedimentos administrativos realizados pelo INCRA nos processos de reforma agrária. O órgão tem *expertise* nesses procedimentos, que são regulados por normas específicas e executados por profissionais do cargo de “perito federal agrário”. O primeiro laudo de avaliação das benfeitorias constantes no Sítio Dois Irmãos foi assinado em 28 de dezembro de 2007, e o montante da indenização calculada pelo INCRA a ser paga ao senhor Elias de Oliveira seria de R\$ 23.133,33<sup>179</sup>. Posteriormente, esse valor foi corrigido para um total de R\$ 36.331,25, sendo o Laudo levado a julgamento e aprovado na reunião de uma Mesa Técnica<sup>180</sup> composta de outros peritos, realizada em 13 de outubro de 2011. Para se chegar a esse valor, a equipe técnica do INCRA contabilizou benfeitorias do imóvel tais como o curral, as cercas e a pastagem localizados na área de 82,13 hectares. Tal montante seria pago ao Sr. Elias de Oliveira.

Quando não se comprova a propriedade da terra por meio de um registro, matrícula ou título válidos, conforme aconteceu no caso de Preto Forro, o valor da terra nua não entra no cálculo da indenização. Se a terra tivesse sido incluída, fizemos uma projeção utilizando dados publicados pela Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária (SEAPEC) do Rio de Janeiro, correspondente ao valor da terra nua no ano de 2011 no município de Cabo Frio. Segundo a SEAPEC, o valor da terra como sendo de R\$1.650,00/ha<sup>181</sup> para um imóvel com 82,13 ha, teríamos um valor total de R\$ 135.514,5. O aumento no valor do imóvel com a inclusão da terra explica a insistência dos advogados de Elias de Oliveira na defesa da tese de que este exercia uma posse mansa e pacífica no local para que isto configurasse em um direito de propriedade.

Finalmente, em 10 de outubro de 2011, o ITERJ assinou o “termo de atestação coletiva de domínio sobre as terras” (folha 859) em nome da Associação da Comunidade Remanescente de Quilombo Preto Forro (ITERJ, 2012). Em 11 de janeiro de 2012 foi feito o registro de propriedade desse imóvel no Cartório de Registro de Imóveis do 1º Ofício de Cabo Frio, conforme podemos ver na Figura 31. No título expedido pelo ITERJ consta que o imóvel matriculado “fica gravado com clausula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade”. Em nenhuma passagem da escritura vemos a palavra território.

---

<sup>178</sup> ORDEM DE SERVIÇO/INCRA/SR-7/ n. °30 DE 15 DE OUTUBRO DE 2007, p. 632.

<sup>179</sup> Vistoria e Avaliação Comunidade Remanescente de Quilombo Preto Forro. Foi criado um processo separado somente para isso, no entanto, esse relatório foi anexado ao processo principal. Páginas 635 a 645.

<sup>180</sup> ATA DE REUNIÃO DA MESA TÉCNICA QUILOMBOLA PRETO FORRO N.001/2011.

<sup>181</sup> Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, de 24 de julho de 2012, n.º134, Parte I, p. 32.

Figura 31 – Registro de propriedade

MATRÍCULA Nº 28660

INCRA/SR-07/F  
FOLHA 2/3  
REGISTRO DE IMÓVEIS DO 1º OFÍCIO DE CABO FRIO  
LIVRO Nº 2 - REGISTRO GERAL  
DATA: 11/01/2012

**MATRÍCULA Nº 28660** DATA: 11/01/2012

**IMÓVEL:** Uma área de terras com 90,5403ha, e perímetro de 6.546,8530m, denominada Quilombo Preto Forro, localizada no bairro Angelim, inserida na área da Fazenda Campos Novos, em zona rural do 2º Distrito de Cabo Frio-RJ, cadastrada no CCIR sob o nº 950.149.254.088-0, que assim se descreve e caracteriza: inicia-se a descrição deste perímetro no ponto P1, de coordenadas N = 7.491.791,00m e E = 797.162,79m, referidas ao Meridiano Central de 45°WGR, situado nos limites das terras da Fonte Agropecuária; deste, segue confrontando com as terras da Fonte Agropecuária, com azimute e distância: 90°04'17" e 1.098,14m até o ponto P2; deste, segue sendo cortado pela estrada municipal com distância de 15,54m até o ponto P3; deste, segue confrontando com terras da Fonte Agropecuária com os seguintes azimutes e distâncias: 112°21'42" e 10,07m até o ponto P4; 164°03'26" e 252,44m até o ponto P5; deste, segue confrontando com terras do Sr. Carlos Alberto dos Santos Marchon, com o seguinte azimute e distância: 270°58'39" e 80,90m até o ponto P6; deste, segue cortado pela estrada municipal com distância de 10,94m até o ponto P7; deste, segue confrontando com terras do Sr. Carlos Alberto dos Santos Marchon, com os seguintes azimutes e distâncias: 270°33'07" e 482,76m até o ponto P8; 141°26'36" e 1621,05m até o ponto P9; deste, segue confrontando com terras do Sítio União, com os seguintes azimutes e distâncias: 143°21'49" e 187,55m até o ponto P10; 218°20'13" e 330,73m até o ponto P11; deste, segue confrontando com terras da Fonte Agropecuária, com o seguinte azimute e distância: 321°20'11" e 2.456,73m até o Ponto P1, ponto inicial da descrição deste perímetro, totalizando 6.546,8530m na área de 90,5403ha. **PROPRIETÁRIA:** ASSOCIAÇÃO DA COMUNIDADE REMANESCENTE DE QUILOMBO DO POVOADO DE PRETO-FORRO, CNEJ - 08.793.198/0001-10, com sede na Estrada da Agrisa, s/n, Angelim, cabo Frio-RJ. **REGISTRO ANTERIOR:** Não há. Aquisição originária. Dou fé. O Oficial.

**R - 1 - 28660 - DATA:** 11 de janeiro de 2012. **PROTOCOLO:** 48358, de 04/01/2012. **ATESTAÇÃO COLETIVA DE DOMÍNIO** - De acordo com Termo Administrativo de Atestação Coletiva de Domínio, expedido em 04/11/2011, pelo Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro - ITERJ, registrado na Secretaria de Estado de Habitação - SEH, no Livro nº 233, fls. 117, nº 24 (Processo Administrativo nº 54180.001270/2004-28/INCRA e R-19/200.627/2010/ITERJ), e publicado no DOE/RJ, em 11/11/2011; com fundamento no art. 68 do ADCT/CF/88 e no Decreto nº 4887/03, e no art. 221, V da Lei 6015/73, foi instituída sobre o imóvel matriculado a Propriedade Constitucional da Comunidade PRETO FORRO, representada pela ASSOCIAÇÃO DA COMUNIDADE REMANESCENTE DE QUILOMBO DO POVOADO DE PRETO-FORRO, acima qualificada. **OBS.:** foram respeitadas todas as etapas previstas no Decreto nº 4887/03. **Custas:** R\$ 926,10. Eu *Paulista* (Weslaine O. M. Costa), digitei. Dou fé. O Oficial.

Fonte: INCRA/RJ, 2004.

previsto no art. 17 do Decreto nº 4.887/2003, o imóvel matriculado fica gravado com a cláusula de **INALIENABILIDADE, IMPRESCRITIBILIDADE E IMPENHORABILIDADE**. Custas: R\$ 84,70. Eu, *Paulista* (Weslaine O. M. Costa), digitei. Dou fé. O Oficial.

**Certidão de Inteiro Teor** Validade: 30 dias

Esta é cópia da MATRÍCULA nº 28.660 original encontra-se arquivado nesta Serventia. Não há prova da propriedade nem de existência ou inexistência de quaisquer ônus sobre o imóvel referido. Dou fé. Cabo Frio, RJ, 13/01/12. Fez as buscas e subscreevou:

**Buscas** *Paulista* **Oficial**

Weslaine de O. Milhomem da Costa  
Escrevente  
Cartório do 1º Ofício de Cabo Frio  
Matrícula 949811

SELO DE FISCALIZAÇÃO  
CORREGEDORIA GERAL  
DA JUSTIÇA RJ  
CERTIDÃO  
KMU  
11/ATO  
UUP78578

**Custas:** R\$ 55,77  
**Emol:** 42,91  
**20%:** R\$ 8,58  
**Lei 4.664/05:** R\$ 2,14  
**LC 11/06:** R\$ 2,14  
**T:** 18

Insistimos na descrição das controvérsias acerca do levantamento da cadeia dominial porque a necessidade de comprovar por meio de documentação o domínio da propriedade das terras perpassou por todas as etapas do processo administrativo de Preto Forro. Em verdade, mesmo antes do processo administrativo ser aberto no INCRA, tal investigação teve prosseguimento na Fundação Cultural Palmares por meio da pesquisa da Dra. Jacira da Costa França (PROJETO BRA/01/2003, folha 97) que elaborou o “Levantamento Cartorial” (folha 99). Vimos que as controvérsias sobre a cadeia dominial não se circunscreveram apenas aos setores regionais do INCRA no Rio de Janeiro, mas envolveram a manifestação de repartições e autoridades com hierarquias diversas no âmbito nacional do governo federal. Tampouco essas controvérsias sobre a cadeia dominial se restringiram ao caso específico de Preto Forro, mas envolviam todos os processos administrativos de regularização fundiária de territórios quilombolas. O levantamento da cadeia dominial se colocou, ou foi colocado, como um empecilho que poderia postergar a elaboração de procedimentos administrativos de regularização fundiária “*ad eternum*”.

“No mundo do direito”, conforme analisa Kant de Lima (1991), as normas são claras e obedecem a uma lógica-formal que não corresponde “ao mundo dos fatos sociais”, como quer a cultura jurídica e aqueles que a detêm. A realização de certos feitos nos termos da lei, como o levantamento documental da sucessão de domínio até se alcançar seu destaque do patrimônio público, possui dificuldades conjunturais não previstas pelo idealismo das normas. Entre esses impedimentos da vida social podemos lembrar aqueles elencados pela Superintendência Regional do INCRA em Minas Gerais, sobre o sistema de registro cartorial que contava com cartórios não informatizados, documentos desaparecidos ou em péssimo estado de conservação, com difícil interpretação e leitura. Sem contar as fraudes de documentos de registro, a falta de fiscalização acerca de sobreposições entre matrículas e os incêndios de cartórios praticados como estratégia para a grilagem de terras.

Em seu livro *O processo*, Franz Kafka descreve uma situação desesperadora e claustrofóbica vivida por seu personagem principal quando ele, subitamente, se vê envolvido em um processo, cuja causa lhe era desconhecida. A ficção de Kafka expõe como o exagero da racionalidade contida na burocracia jurídica e administrativa são produtores de situações fáticas de uma irracionalidade, às vezes, sem fim. Foi um pouco dessa claustrofobia processual descrita por Kafka que procuramos transmitir ao descrever as controvérsias sobre o levantamento da cadeia dominial no processo de Preto Forro. Ainda que no caso de Preto Forro, essa sensação era atenuada pelo fato da terra ser pequena, ou conter apenas “um imóvel”. Imaginemos os

casos em que o território contém vários imóveis, como afirmou a PFE: “Assim, se a área reconhecida como território quilombola é formada por inúmeros imóveis, para cada um deles há de fazer o levantamento dominial”.

Outra parte da sensação de irracionalidade que podemos atribuir ao processo de Preto Forro está relacionada à incompatibilidade de tradução entre os significados de território, imóvel e propriedade para o Estado. As dificuldades de interpretação sobre a dominialidade da terra em Preto Forro resultaram, por um lado, da descontinuidade dos significados jurídico e costumeiro atribuídos à mesma categoria “dono”, conforme exposto pelo RTID e pelos antropólogos que responderam a contestação do posseiro que tentava grilar as terras quilombolas. Ser dono da terra conforme a dinâmica sociocultural de Preto Forro implicava no domínio sobre a terra da qual se poderia usufruir, mas não dispor. Pois a disposição da terra ao outro de fora do grupo social impossibilitava o uso da terra por seus membros. Quando o INCRA escreve que fez um levantamento da cadeia dominial do “imóvel denominado Preto Forro”, isso não demonstra apenas uma confusão de termos, mas entre significados que não são semelhantes.

O nome Preto Forro só foi referente a um imóvel rural- definido pela atividade agrícola nele praticada - por agentes externos ao grupo social quilombola. Para os membros de Preto Forro, tal nome faz referência ao grupo social ao qual eles pertencem, bem como à localização de uma terra onde esse grupo habita, sua *homeland*. Como a função do INCRA está historicamente ligada a gestão da malha fundiária, ou seja, centrada gestão de imóveis rurais, se posse ou propriedade, se produtivo ou improdutivo, apesar da incorporação da *expertise* antropológica ao instituto, a interpretação sobre Preto Forro foi, por vezes, confundida pelo repertório de categorias e documentos relacionados a um imóvel rural. A dificuldade em se tratar a questão dominial ocorreu porque o órgão enxergava claramente uma área ocupada, delimitada e utilizada, porém não encontrava nenhum documento correspondente a essa área na forma propriedade privada.

O território quilombola ao ser titulado pelo Estado é registrado como um imóvel/propriedade no cartório, porém o decreto 4.887/2003 conferiu cláusulas que o afasta da forma propriedade, pela impossibilidade de ele ser disposto por alienação, venda ou penhor. No título de Preto Forro, encontramos algumas variações de nomes, como: “Título de reconhecimento de domínio” ou “Termo administrativo de atestação coletiva de domínio”. Por eles, o Estado outorga o domínio da terra à comunidade quilombola. Em todo processo administrativo da titulação, encontramos o uso da categoria território quilombola, como no

Decreto de Desapropriação dos imóveis particulares inseridos dentro dos limites do “Território Quilombola Preto Forro”. Sobre a gestão do território quilombola, não há uma lei que estabeleça o poder de jurisdição da comunidade quilombola em regular seu território, mas existem princípios legais importantes que tratam dos direitos étnicos, que asseguram seu poder de saber e ser consultado sobre ações que possam afetar a comunidade e o território tradicional<sup>182</sup>.

Nesse sentido, vemos uma ambiguidade no tratamento legal e administrativo que ora enfatiza uma noção de território ora de terra, que implicam, por sua vez, a distinção entre direito de jurisdição e propriedade, estando ambos condicionados às disputas e interesses políticos sociais contextuais. Se antes da titulação, a tensão social e política ocorre entre Estado, comunidades quilombolas e terceiros (fazendeiros, por exemplo) sobre o domínio da terra; após o título, os embates são sobre a gestão do território.

O processo administrativo de Preto Forro é emblemático em expressar que a regularização fundiária pode ser um caminho tortuoso para a titulação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, tendo em vista que se tratava de um território pequeno, com apenas 90 hectares, e que havia uma população quilombola que ainda ocupava partes do território tradicional. Havia também registros documentais de pagamento pelos quilombolas de sua posse, e seu conflito fundiário era com um pretense proprietário que não detinha documento de propriedade. Era para ser um caso fácil.

O processo administrativo de regularização fundiária do território quilombola de Preto Forro transcorreu, de sua abertura até o registro do título de propriedade em nome da comunidade remanescente de quilombo, entre outubro de 2004 a janeiro de 2012. Desde o início, documentos do processo de Preto Forro manifestaram que havia indícios de que a terra onde estava localizada a comunidade quilombola poderia ser devoluta. No entanto, essa hipótese não foi desenvolvida. Mesmo diante de uma trama com aparentes facilidades fundiárias, que também contava com um contexto político favorável à titulação das terras quilombolas com disponibilidade orçamentária e institucional, a necessidade de comprovar a propriedade privada sobre a terra foi perseguida até a exaustão burocrática. Haja vista a quantidade de análises técnicas e jurídicas elaboradas, sem contar as idas e vindas do processo, resultado de debates sobre a competência, momento ou necessidade de se elaborar o levantamento da cadeia dominial para o prosseguimento administrativo. A etnografia da trajetória dos documentos do processo administrativo de Preto Forro, nos informa que a

---

<sup>182</sup> Como o direito à consulta livre, prévia e informada garantida pela Convenção n.º 169 da OIT/1989.

correspondência entre o tempo da burocracia com o tempo dos processos sociais que envolvem as comunidades quilombolas não é equivalente.

**Figura 32** – Linha do tempo do processo administrativo de Preto Forro



Fonte: INCRA/RJ, 2004. Elaboração da autora

Talvez pelas facilidades que elencamos acima- pequena escala, terra devoluta, disputa entre posseiros – o processo de Preto Forro teve um desfecho com a titulação do território, que é o segundo a ser titulado no estado do Rio de Janeiro. Até o momento, os três territórios quilombolas titulados no estado foram todos em terras públicas: Campinho da Independência, Preto Forro e Marambaia. Os territórios quilombolas de São José da Serra e Santana têm processo de titulação avançado no INCRA-RJ. Seus territórios englobam propriedades privadas com títulos válidos, e por isso tiveram suas ações de desapropriação tramitando na justiça durante anos. Alguns imóveis desapropriados já estão em posse da comunidade quilombola, porém, ainda sem sentença e, portanto, sem título.

## CONCLUSÃO

Nesta tese analisamos as práticas de Estado e formas de exercício de poder expressas no procedimento administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras de comunidades remanescentes de quilombos – procedimento criado pelo Decreto Presidencial n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003, e executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Inspirada teoricamente pelo projeto foucaultiano de estudo do poder a partir de seu descentramento, com foco em suas margens onde o poder produz seus efeitos reais, procuramos analisar a política pública de titulação das terras quilombolas a partir do processo de produção de um território quilombola titulado.

Segundo Foucault (2019), a apreensão dos mecanismos de poder se dá entre dois pontos de referência ou limites: de um lado, as regras de direito que delimitam formalmente o poder; de outro, as disciplinas – ou efeitos de verdade – que o poder produz. Para tanto, no primeiro capítulo buscamos apresentar um contexto histórico e teórico sobre a criação e aplicação do direito à titulação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos criado pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988. No capítulo II examinamos as normas que regulamentam os processos de titulação das terras quilombolas, para no terceiro capítulo tratarmos da mecânica dos aparatos burocráticos postos em funcionamento para produção de um território quilombola titulado.

Atualmente, temos um campo de estudos consolidado sobre quilombos no Brasil, com bibliografia especializada e autores de referência sobre a temática. A partir do levantamento realizado no Portal de Teses e Dissertações da CAPES sobre o tema quilombos, analisamos que grande parte dos trabalhos em Ciências Sociais se concentram sobre os processos de emergência étnica de um grupo quilombola específico, privilegiando o tratamento dos aspectos de sua organização social e cultural. O processo político de constituição da identidade que delimita as fronteiras socioculturais das comunidades quilombolas, em geral, está baseado na memória e em aspectos socioculturais de cada grupo quilombola, sendo o território concebido como um suporte material e simbólico da identidade e pertencimento do grupo quilombola. Dentre as teses levantadas, encontramos poucos trabalhos cujo foco da análise é o Estado, ou melhor, o fazer do Estado perante as comunidades remanescentes de quilombos, temática similar ao objeto de estudo da presente tese. Certamente houve trabalhos que passaram despercebidos neste levantamento, pois nos concentramos somente sobre as teses de doutorado em antropologia e ciências sociais inseridas na Plataforma da CAPES.

Em geral, a maioria desses trabalhos se concentra nas situações sociopolíticas e culturais relacionadas aos processos de emergência étnica e identificação territorial que se situam nas fases iniciais do processo administrativo de titulação. Além disso, o tratamento analítico de documentos produzidos pelo Estado enquanto objeto temático, ainda é minoritário dentre esses estudos. A tese de Flávio Santos (2019), que analisou documentos de processos administrativos de titulação quilombola enquanto objeto de pesquisa etnográfica, dedicou-se a uma modalidade específica de documento processual, os relatórios antropológicos, que ficam concentrados numa etapa muito inicial de identificação e delimitação do território quilombola.

A categoria “processo” no campo da administração pública denota tanto uma condição material e unitária de objeto no substantivo, quanto significa a sequência de ações denominadas como “atos e decisões administrativas” produzidas numa série com relação de causalidade entre si. É a partir do processo administrativo que as ações executivas do Estado se manifestam. Em verdade, os documentos não são apenas meios pelos quais a ação se realiza, mas a própria ação do Estado se produz e é produzida por escrito. Ao seguirmos o caminho dos documentos que formam o processo administrativo de Preto Forro, apreendemos como procedimentos e rotinas inscritos em documentos instituem paulatinamente o território quilombola pelo Estado, compreendendo-o enquanto um objeto de intervenção administrativa para criação de uma unidade fundiária a uma população específica.

A análise etnográfica dos documentos processuais da titulação do território quilombola de Preto Forro nos mostrou, no entanto, que o percurso burocrático percorrido entre a identificação do território quilombola até a sua conclusão com a titulação é extenuante. Considerando que apesar de poucos, encontramos territórios titulados que percorreram todo o trajeto normativo processual proposto pelas regras em vigência, argumentamos que a concentração das análises sobre a titulação de territórios quilombolas nas etapas iniciais das ações de Estado é problemática. E que tampouco o exame apenas das normas e dos resultados da política pública mostram a complexa mecânica administrativa na realização do território titulado. Antagonismos processuais provocados no decorrer das várias etapas da titulação do território e que são fundamentais para o prosseguimento ou fracasso processual são obliterados nessas análises. A protelação do tempo da burocracia, principal efeito das controvérsias administrativas, fica subsumida a fatores muito amplos como a vontade política ou os retrocessos normativos.

Toda uma produção bibliográfica sobre os direitos quilombolas os situam no rol dos direitos sociais à diferença cultural. Encontramos nas publicações e, principalmente, na

interpretação dos juristas que amparam as defesas administrativas e judiciais em favor da aplicação da política pública de titulação das terras quilombolas, que os direitos das comunidades remanescentes de quilombo são formas de reparação histórica ao povo negro pelas injustiças sociais sofridas em três séculos de escravidão. No entanto, quando sistematizamos e analisamos os dados titulação quilombola, vemos um cenário de poucos resultados. Diante desse cenário nos perguntamos se o instrumento da condenação moral sobre a gravidade dos atos praticados pelo não reconhecimento, como querem as teorias de reparação da justiça, são suficientes para se efetivar a concretização da titulação quilombola no campo político?

A etnografia processual da titulação do território de Preto Forro mostrou que para o prosseguimento do processo administrativo foram necessárias três formas de mecanismos para construção de uma narrativa política jurídica que amparasse a realização do direito. A primeira, responsável constituição da legitimidade, está baseada no saber/poder antropológico que é expresso nos relatórios técnicos. A segunda que se fez nas reiteradas idas e vindas das interpretações legais para instrução processual que garantiram a legalidade do procedimento. A terceira forma está nas decisões de autoridades que estabilizam sujeitos e concedem direitos. Mesmo diante de todos esses mecanismos burocráticos de produção simbólica, vemos que eles não foram suficientes para conter a articulação de oposição aos processos de titulação de territórios quilombolas. Em verdade, a própria extenuação burocrática do processo, promovida pelas necessárias reiterações de legitimação e legalidade que refletem o aumento da burocracia, são efeitos da oposição à titulação.

Passados quase 30 anos desde a publicação do artigo 68/ADCT, argumentamos nesta tese que o repertório político sobre o reconhecimento social da diferença étnica-cultural das comunidades remanescentes de quilombo foi fundamental, num primeiro momento da luta política, para criação da legitimidade dos atores, instituições e da política pública. No entanto, o reconhecimento identitário das comunidades quilombolas como culturalmente diferenciadas não foi suficiente para reparação da injustiça que não pode ficar subsumida ao desrespeito moral. A partir dos dados etnográficos do processo de Preto Forro, defendemos que para compreender os antagonismos à política quilombola não podemos nos deter apenas a fatores de ordem legal e moral, mas temos que explorar as correlações de forças encontradas numa economia política ligada à questão agrária.

À medida que o artigo 68 do ADCT atrelou o reconhecimento das comunidades quilombolas à obrigação do Estado em titular suas terras, à questão quilombola se tornou inerente o aspecto socioeconômico do acesso à propriedade. Em 2003, por meio do Decreto

4.887/2003, houve a incorporação legal do conceito território como denominador das terras quilombolas ocupadas. Argumentamos no capítulo I que a adoção ideológica e teórica do território como suporte material necessário à garantia da diferença cultural identitária se colocou num momento de mudança da política econômica na América Latina.

O contexto latino-americano nos foi importante, considerando que lutas políticas pelo reconhecimento de direitos culturais e territoriais tomaram corpo em todo continente nas décadas de 1990 e 2000. Pensá-las, exige abordar dois conjuntos teóricos distintos: um primeiro sobre o que chamou Nancy Fraser (2017) de uma “nova gramática das reivindicações políticas” baseadas em “lutas por reconhecimento”<sup>183</sup> de diferenças culturais. Um segundo, sobre economia política neoextrativista na América Latina (Gudynas). Argumentamos que transformações sistêmicas da conjuntura latino-americana articuladas a momentos distintos do neoliberalismo nas décadas de 1980, 1990 e anos 2000, condicionaram o surgimento, as interpretações e a aplicação do direito quilombola. Primeiro sob uma gramática cultural de políticas da diferença, sob influência do multiculturalismo. Num segundo momento, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder executivo em 2003, e a consequente coalisão de interesses de classe, o direito quilombola deixa de ser lido apenas sob vertente multiculturalista, ganhando espaço institucional o sentido territorial.

A reparação à injustiça e desrespeito à escravização estão presentes em ambos os sentidos. Porém, a forma da reparação se transformou. A partir de 2003, veremos a criação de diferentes políticas de inclusão social destinadas aos remanescentes das comunidades de quilombo. Em especial, o Decreto nº 4.887/2003, ao consolidar a aplicação legal do artigo 68 com a centralidade no território, trouxe para disputa o campo material. A mudança de uma conjuntura para outra produziu efeitos na aplicação do direito e nos resultados da política quilombola, como procuramos analisar.

Mesmo diante de toda a prescrição legal para a construção de uma ordem de causalidade e racionalidade do discurso administrativo entre os documentos processuais, vemos ao analisar os documentos processuais de Preto Forro, uma descontinuidade entre eles. Às vezes, os atos administrativos e decisões de autoridades foram produzidos, mas os documentos não foram indexados ao processo. Em outras ocasiões, documentos que não possuem relação temporal ou causal com o procedimento administrativo anterior foram incorporados, seja porque o documento foi considerado importante para justificar alguma ação anterior ou posterior, ou simplesmente porque alguém concluiu que este documento era importante para ser incluído no

---

<sup>183</sup> Termo formulado por Axel Honneth.

processo. À semelhança do ocultamento dos erros e fracassos como componente estrutural das produções de teses científicas, conforme analisou Thomas Kuhn (2017)<sup>184</sup>, os processos administrativos também são plenos de ausências. A análise etnográfica procurou identificar os silêncios e incorrências, mas principalmente como operam os artifícios de construção de coerência, legalidade e legitimidade sobre a ordem do discurso construído com a finalidade de dar continuidade ao processo para que assim ele constitua seu objeto: o território titulado.

Nesta tese, defendemos que o tratamento administrativo da titulação quilombola no INCRA se dá por meio de uma bricolagem entre atos administrativos ora semelhantes à reforma agrária – como a desapropriação e avaliação de imóveis<sup>185</sup> e aplicação de créditos de desenvolvimento<sup>186</sup> – ora, à regularização fundiária de imóveis rurais<sup>187</sup>. Apesar dos aspectos sociais e culturais de cada comunidade quilombola serem fundamentais na etapa da identificação e reconhecimento das terras como território quilombola, enquanto unidade fundiária, o tratamento do território quilombola pela gestão do órgão, em diversas passagens administrativas ao longo do rito processual, equivale a concebê-lo como semelhante a um imóvel rural. Não à toa, no INCRA, os procedimentos e setores administrativos responsáveis pela titulação das terras quilombolas foram nomeados de “regularização fundiária de território quilombola”.

Como vimos na análise do processo de Preto Forro, a questão do domínio da terra, saber se ela era privada ou pública, e que denominamos de questão fundiária, não se colocou como importante apenas depois de passada a etapa do reconhecimento do território quilombola, quando foi publicada a Portaria de Reconhecimento. A questão fundiária em Preto Forro (e talvez podemos generalizar para todos os processos de titulação quilombola) se coloca como fundamental desde o início do processo. Concluímos que a análise apenas das Instruções Normativas e dos resultados da titulação quilombola é insuficiente para compreender esse imperativo do tratamento fundiário no transcurso de toda titulação. Tal leitura da política pública, no entanto, não poderia ser feita no início de sua implementação, nem tendo como objeto de estudo os processos que se encontram nas etapas iniciais de reconhecimento do território quilombola, mas somente a partir dos casos que chegaram até a titulação.

---

<sup>184</sup> Primeira publicação em 1962.

<sup>185</sup> O que impacta na redistribuição e concentração da estrutura fundiária.

<sup>186</sup> Com a criação da Portaria 175/2016 que estendeu aos quilombolas políticas de desenvolvimento do Programa Nacional de Reforma Agrária, mediante a toda uma engenharia administrativa de cadastro e seleção das famílias quilombolas como agricultores familiares.

<sup>187</sup> Dar título de propriedade a imóveis ou áreas que não são tituladas.

Quando analisamos as contestações ao RTID de Preto Forro, conforme colocadas pelos advogados do contestante e pelo GSI, vemos uma estrutura narrativa de oposição ao processo de titulação. A primeira está baseada no argumento simplificado e estereotipado sobre os quilombolas, num recurso à denúncia e à desqualificação dos estudos técnicos, especialmente, o relatório antropológico e a criação de ficções históricas para tentar justificar o direito de propriedade. Na resposta do GSI, vemos também argumentos em defesa da propriedade privada, quando o órgão defende que o território quilombola se restrinja apenas à terra “efetivamente” ocupada. A partir desse dado etnográfico conseguimos ver uma mecânica, um modelo de intervenção administrativa e jurídica de contestação. Essa estrutura narrativa é de um contexto específico, mas podemos dizer que ela se nacionalizou em denúncias à Convenção 169 e ao direito de autodeterminação dos povos, culminando no projeto político que elegeu, em 2018, Jair Bolsonaro à Presidência da República.

Os dados empíricos apresentados demonstram conflitos de interpretações e interesses dentro do Estado, entre os entendimentos dos setores técnico e jurídico, entre órgãos e ministérios. A etnografia do processo de Preto Forro nos permitiu mostrar a complexidade desses processos administrativos, e como esses atos são contraditórios, não tendo a ação do Estado obediência a uma única racionalidade e hierarquia.

Por fim, é preciso enfatizarmos que apesar de a agência da comunidade quilombola de Preto Forro ser pouco evidente nos documentos do transcurso processual, ela é fundamental para o prosseguimento do processo, primeiro pelo ato original da carta que fundamenta sua criação. E segundo, porque não temos dúvida de que as ações de Estado para o caso das populações quilombolas somente têm andamento a partir de reiteradas cobranças das comunidades quilombolas e de seu movimento social organizado.

## REFERÊNCIAS

ABRAMS, Phillip. Notes on the Difficulty of Studying the State. p. 112- 130 (1977). In: SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil (eds.). *The Anthropology of the State: a reader*. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.

ACCIOLI, N. T. *José Gonçalves da Silva à Nação Brasileira: o tráfico ilegal de escravos no antigo Cabo Frio*. Rio de Janeiro: Fundação da Biblioteca Nacional. Programa Nacional de Apoio à Pesquisa, 2010.

ACCIOLLI, N. T. Campos Novos e o tráfico ilegal de escravos no norte fluminense. In: MATTOS, H. (Org.). *Díáspora negra e lugares de memória*. Niterói: Editora da UFF, 2013. v. 1, p. 61-87.

AFRÂNIO, R. G. Jr.; HEREDIA, B. A. Campesinato, família e diversidade de explorações agrícolas no Brasil. In: PIETRAFESA DE GODOY, E. *et al.* (Orgs.). *Diversidade do campesinato: Construções identitárias e categorias*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009. v. 2.

ALMEIDA, A. W. B. Quilombos: repertório bibliográfico de uma questão redefinida (1995-1997). In: ANPOCS/BIB. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 45, 1º semestre. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Anpocs, 1998.

ALMEIDA, A. W. B. Os quilombos e as novas etnias: é necessário que nos libertemos da definição arqueológica. In: LEITÃO, S. (Org.). *Direitos territoriais das comunidades negras rurais*. Documentos do ISA n. 5. São Paulo, Instituto Socioambiental, 1999.

ALMEIDA, A. W. B. Os Quilombos e as Novas Etnias. In: O'DWYER, E. C. (Org.). *Quilombos: identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

ALMEIDA, A. W. B. Terras de preto, terras de santo e terras de índio: posse comunal e conflito. In: ALMEIDA, A. W. B. *Terras de Quilombos, terras de indígenas, "babaçuais livres", "castanhais do povo", faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas*. 2. ed. Manaus: PGSGA-UFAM, 2008a.

ALMEIDA, A. W. B. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização, movimentos sociais e usos comum. In: ALMEIDA, A. W. B. *Terras de Quilombos, terras de indígenas, "babaçuais livres", "castanhais do povo", faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas*. 2. ed. Manaus: PGSGA-UFAM, 2008b.

ALMEIDA, A. W. B. *et al.* Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.). *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

ANDERSON, B. *Comunidades imaginadas: discussões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ARRUTI, J. M. A Emergência dos “remanescentes”: Notas para o diálogo entre indígenas e quilombolas. *Mana*, v. 3, n. 2, p. 7-38, 1997.

ARRUTI, J. M. P. A. *Etnias Federais: O processo de identificação de índios e negros no Sertão do São Francisco*. Tese de Doutorado. Museu Nacional/UFRJ, 2002.

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

ARRUTI, J. M. Quilombos. In: PINHO, O.; SANSONE, L. *Raça: Novas Perspectivas antropológicas*. Salvador: Associação Brasileira de Antropologia; Edufba, 2008.

ARRUTI, J. M. Políticas públicas para quilombos: terra educação e saúde. In: PAULA, M.; HERINGER, R. (Orgs.). *Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinric Boll, ActionAid, 2009.

ARRUTI, J. M.; TOSTA, A.; IGNÁCIO, E.; RIOZ, M.. *Relatório parcial de caracterização da comunidade negra das terras de Preto Forro (bairro Angelim – município de Cabo Frio – RJ)*. Relatório preliminar sobre situação socioeconômica, história e situação legal. Projeto Egbé Territórios Negros. Rio de Janeiro: KOINONIA Presença Ecumênica e Serviço, abril 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA (ABA). Grupo de Trabalho “Comunidades Negras Rurais”. *Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais da Associação Brasileira de Antropologia*. Rio de Janeiro: 1994.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA (ABA) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). *Prêmio ABA/MDA Territórios Quilombolas*. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2006.

BANDEIRA, M. L. *Território Negro em Espaço Branco: estudo antropológico de Vila Bela*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1988.

BARTH, F. Grupos étnicos e suas fronteiras. In: POUTIGNAT, P. ; STREIFF-FENART, J. *Teorias da etnicidade seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth*. 2. ed. São Paulo: Ed. UNESP, 2011.

BOURDIEU, Pierre. *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. São Paulo: Papirus, 2011.

BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2014.

BRASIL. Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. *Diário Oficial*

da União, p. 1, 20 abr. 2004. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm)

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n.º 20. Quilombos do Brasil: segurança alimentar e nutricional em territórios titulados*. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Brasília, DF, 2014.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. *II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA*, 2003.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). *Prêmio territórios quilombolas: 2ª Edição*. – Brasília: MDA, 2007.

BRASIL, Ministério dos Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. *Criação de um modelo lógico do Programa Brasil Quilombola*. Elaboração de Juliana Mota de Siqueira. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018.

BRASIL, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Social. *Plano Brasil Quilombola*. Brasília, DF, 2014.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável. *Gestão Territorial e Ambiental em Territórios Quilombolas*. Brasília: MMA, 2017.

BRASIL, Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. *Criação de um modelo lógico do Programa Brasil Quilombola*. Elaboração de Juliana Mota de Siqueira. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/consultorias/seppir/criacao-de-um-modelo-logico-do-programa-brasil-quilombola/view>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRUSTOLÍN, Cíndia. *Reconhecimento e Desconsideração: a regularização fundiária dos Territórios Quilombolas sob suspeita*. Tese de Doutorado em Sociologia. UFRGS, 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Representantes de comunidades tradicionais criticam extinção de conselho do setor. *Câmara dos Deputados*, 19 jun. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/560408-representantes-de-comunidades-tradicionais-criticam-extincao-de-conselho-do-setor/>. Acesso em: 10 jul. 2020.

CARNEIRO DA CUNHA, M. *Antropologia do Brasil: Mito, História, Etnicidade*. São Paulo: Brasiliense: Editora da Universidade de São Paulo, 1986.

CARVALHO, Ana Paula C. de. *O espaço da diferença no Brasil: etnografia de políticas públicas de reconhecimento territorial e cultural negro no sul do país.* Tese de Doutorado. Antropologia Social/UFRGS, 2008.

CASTILHO, Sérgio; SOUZA LIMA, Antonio Carlos de; TEIXEIRA, Carla Costa (org.). *Antropologia das Práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: ContraCapa/FAPERJ, 2014.

CLIFFORD, James; MARCUS, George. *A escrita da cultura: poética e política da etnografia*. Tradução de Maria Claudia Coelho. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens/ed. UFRJ, 2016.

COMERFORD, J. *Como uma família. Sociabilidade, territórios de parentesco e sindicalismo rural*. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 2003.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. Observatório Terras Quilombolas. *Comissão Pró-Índio de São Paulo*, 2020. Disponível em: <http://cpisp.org.br/direitosquilombolas/observatorio-terras-quilombolas/>. Acesso em: 10 mar. 2020

COSTA, L. C. S. Quilombo Preto Forro. *Coleção Terras de Quilombo*. (INCRA/MDA/UFMG). Belo Horizonte: FAFICH, 2016.

CUNHA, M. A. F. *Banditismo Social: Política e Utopia*. 2000. 379 f. Tese (Doutorado em Antropologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

DALLACOSTA, J. M. *O “agir temerário, fraudulento e tirânico”*: a antropologia e os antropólogos segundo a CPI da Funai e do Incra (2015-2017). 2019. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Departamento de Antropologia (DAN), Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF, 2019.

DALLACOSTA, J. M.; PICELLI, I.; ANJOS, F. A regularização de territórios quilombolas pelo INCRA: política de redistribuição e reconhecimento de terras tradicionalmente ocupadas. *Boletim Contexto Social*, Andeps, v. 2, dez. 2018.

DAS, Veena e POOLE, Deborah. State and its margins: comparative ethnographies. In: \_\_\_\_\_. *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: SAR Press, 2004. p.3-33.

DORIA, Siglia Zambrotti. *Confrontos discursivos sobre território no Brasil: o caso das terras dos remanescentes de quilombos*. Tese de Doutorado. Departamento de Antropologia. UNB, 2001.

ELDER, S. *The birth of territory*. Chicago: The University of Chicago Press, 2013.

ENGEMANN, C.; AMANTINO, M. *A Fazenda Campos Novos e sua História - séculos XVII e XVIII*. Encontro Regional da ANPUH, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

FARAGE, N. *As Muralhas do Sertão: os povos indígenas no Rio Branco e a colonização*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

FERREIRA, A. C. Desenvolvimentismo, Etnicidade e Questão Agrária. *Estudos Sociedade e Agricultura* (UFRRJ), v. 1, p. 1-30, 2011.

FERREIRA, A. C. A política pública para as comunidades remanescentes de quilombo no Brasil: ambiguidades e tensões. In: MALUF, R.; FLEXOR, G. (Orgs.). *Questões agrárias, agrícolas e rurais [recurso eletrônico]: conjunturas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.

FERREIRA, A. C. Societies “against” and “in” the State – from Exiwa to the Retakings Territory, autonomy and hierarchy in the history of the indigenous peoples of Chaco-Pantanal. In: DOSSIER FIGHTING for Indigenous Lands in Modern Brazil. The reframing of cultures and identities. *Vibrant Virtual Brazilian Anthropology*, v. 15, n. 2. Brasília: Epub, 8 nov. 2018.

FERREIRA, Leticia; LOWENKRON, Laura (org.). *Etnografia de documentos: pesquisas antropológicas entre papéis, carimbos e burocracias*. Rio de Janeiro: E-papers, 2020.

FIGUEIREDO, A. L. V. *O Caminho Quilombola: Interpretação Constitucional e Reconhecimento de Direitos Étnicos*. Tese de Doutorado em Sociologia. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 2008.

FOUCAULT, M. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2003 [Obra original publicada em 1979].

FOUCAULT, M. *Segurança, Território, População: curso dado no Collège de France (1977-178)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, Michel. *Em Defesa da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FORTES, M. and EVANS-PRITCHARD, E.E. *African Political Systems*. London: Kegan Paul International, 1987 [1940].

FRASER, N. From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a ‘postsocialist’ age. *New Left Review*, n. 212, p. 68-93, July/August, 1995.

FRASER, N. HONNETH, A. *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London: Verso, 2003.

GALLOIS, D. T. Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades? In: RICARDO, F. (Org.). *Terras indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições territoriais*. São Paulo, Instituto Socioambiental, 2004.

GINZBURG, Carlo. *O queijo e os vermes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

GOMES, F. S. Quilombos do Rio de Janeiro no século XIX. In: REIS, J. J.; GOMES, F. S. (Eds.). *Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

GOMES DA CUNHA, Olívia. “Tempo imperfeito: uma etnografia do arquivo”. *Mana*, Rio de Janeiro, v.10, n.2, 2004.

GONZALEZ, M. *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito: FLACSO, 2010.

GOTLIB, J. *Artesões do Estado: as conexões entre ativistas e funcionários na elaboração e execução de políticas de reparação histórica. O caso do quilombo de Ivaporanduva, Brasil, e o dos Bhangazi, África do Sul*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. UNICAMP, 2016.

GUDYNAS, E. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In: LÉNA, P.; NASCIMENTO, E. P. (Orgs.). *Enfrentando os Limites do Crescimento. Sustentabilidade, Decrescimento e Prosperidade*. Garamond & IRD Éditions, 2012. p. 303-318.

GUPTA, Akhil; FERGUSON, James. Beyond ‘Culture’: Space, Identity, and the Politics of Difference.” *Cultural Anthropology*, vol. 7, no. 1, 1992, pp. 6–23.

HAESBAERT, Rogério. Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Orgs.). *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. 1.ed, São Paulo: Expressão Popular e UNESP, 2009.

HALE, C. R. Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala. *Journal of Latin American Studies*, v. 34, n. 3, p. 485-524, 2002.

HARVEY, D. *O Neoliberalismo: história e implicações*. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014 [Obra original publicada em 2005].

HELLEINER, E. *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca and London, Cornell University Press, 1994.

HEREDIA, B. *A morada da vida* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HONNETH, A. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2009 [Obra original publicada em 1992].

HULL, Matthew. Documents and Bureaucracy. *Annual Review of Anthropology*, v.41, p.251-267, 2012

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Coordenação Nacional de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas (DFQ). Dados disponibilizados pela Coordenação entre janeiro de 2020 a março de 2022.

INSTITUTO DE TERRAS E CARTOGRAFIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ITERJ). Comunidade Quilombola de Cabo Frio ganha Título de Propriedade no mês da Consciência Negra. *ITERJ*, 01 mar. 2012. Disponível em: [http://www.iterj.rj.gov.br/iterj\\_site/noticias/comunidade-quilombola-de-cabo-frio-ganha-titulo-de-propriedade-no-mes-da-consciencia-negra-22](http://www.iterj.rj.gov.br/iterj_site/noticias/comunidade-quilombola-de-cabo-frio-ganha-titulo-de-propriedade-no-mes-da-consciencia-negra-22). Acesso em: 10 mar. 2020.

INSTITUTO SOCIAMBIENTAL. O que muda (ou sobra) para os quilombos com a reforma de Bolsonaro? *Instituto Socioambiental*, 18 jan. 2019. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-muda-ou-sobra-para-os-quilombos-com-a-reforma-de-bolsonaro>. Acesso em: 10 mar. 2020.

ISER, Mattias. Recognition. In: ZALTA, Edward N. (Ed.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Summer Edition, 2019. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2019/entries/recognition/>. Acesso em: 10 mar. 2020.

KANT DE LIMA, Roberto. Ordem pública e pública desordem: modelos processuais de controle social em uma perspectiva comparada (inquérito e Jury system). *Anuário Antropológico*, Brasília, DF, n. 88, p. 21-44, 1991.

KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. 5 ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A, 1997.

KUPER, Adam. *Cultura, a visão dos antropólogos*. Bauru, SP: EDUSC, 2002.

LATOUR, Bruno. *A fabricação do direito: uma etnografia do Conselho de Estado*. São Paulo. Ed. UNESP, 2019.

LEITE, I. B. (Org.). Terras e Territórios de Negros no Brasil. *Textos e Debates do Núcleo de Estudos sobre identidade e relações interétnicas*, ano I, n. 2. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1991.

LEITE, I. B. Os Laudos Periciais: um novo cenário na prática antropológica. In: LEITE, I. B. (org.) *Laudos periciais antropológicos em debate*. Florianópolis. NUER/ABA/2005.

LEITE, I. B. Terras de Quilombos. In: SOUZA LIMA, A. C. (Coord.). *Antropologia e Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos*. Rio de Janeiro/Brasília: Contracapa/LACED/Associação Brasileira de Antropologia, 2012.

LEITE, R., DANTAS, I. e CERQUEIRA, E (org.). *3º Prêmio Territórios Quilombolas*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2012.

LITTLE, P. E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Série Antropologia*, n.º 322. Brasília/DF, Departamento de Antropologia, 2002.

MALUF, R. S. e FLEXOR, G (org.). *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.

MINTZ, S.; PRICE, R. The birth of African American culture. *Anthropological Perspective*. 2. ed. Boston, 1992.

MIRANDA, Ana Paula, M. Cartórios: onde a tradição tem registro público. *Antropolítica*, n.8, p. 59-75, 1. sem. Niterói, 2000.

MONTEIRO, F.H.P. *Relatório antropológico e comunidades remanescentes de quilombos: o despertar de uma identidade*. Tese de Doutorado em Sociologia. Universidade Federal do Ceará, 2016.

MOORE, M. Territorial Rights and Territorial Justice. In: ZALTA, E. N. (ed.) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Summer Edition, 2020. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2020/entries/territorial-rights>. Acesso em: 14 abr. 2020.

MOTTA, Márcia M.M.; MENDONÇA, Sônia Regina de. Continuidade nas rupturas: legislação agrária e trabalhadores rurais no Brasil de inícios da República. *Revista Brasiliense de Pós-graduação em Ciências Sociais*, Brasília, v. VI, p. 127-147, 2002.

MOTTA, Márcia M. M. *Direito à terra no Brasil: a gestação do conflito*. São Paulo: Alameda, 2009.

O'DWYER, Eliane Cantarino. *Terra de Quilombo*. Rio de Janeiro: ABA/UFRJ, 1995.

O'DWYER, E. C. (Org.). *Quilombos, identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro: FGV; ABA, 2002.

O'DWYER, E. C. Terras de quilombo no Brasil: direitos territoriais em construção. *Ariús Revista de Ciências Humanas e Arte*. Campina Grande, v. 14, n. 1/2, p. 9-16, jan./dez. 2008.

O'DWYER, E. C. *O papel social do antropólogo: aplicação do fazer antropológico e do conhecimento disciplinar nos debates públicos do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

O'DWYER, E. C. Direitos Territoriais. In: SOUZA LIMA, A. C. (Coord.). *Antropologia e Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos*. Rio de Janeiro/Brasília: Contracapa/LACED/Associação Brasileira de Antropologia, 2012.

OLIVEIRA, J. P.; MURA, F.; SILVA, A. B. (Orgs.). *Laudos antropológicos em perspectiva*. Brasília, DF: ABA, 2015.

OLIVEIRA, O. M. (Org.). *Direitos quilombolas & Dever de Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 2016.

PACÍFICO, D. A. *De traduções e de controvérsias: a territorialização da ação pública no norte de Minas Gerais*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. UFRRJ/RJ, 2016.

PACHECO DE OLIVEIRA, J. Viagens de ida, de volta e outras viagens: os movimentos migratórios e as sociedades indígenas. *Revista Travessia*, São Paulo: CEM, v.9, n.24, p. 5-9, jan./abr. 1996.

PACHECO DE OLIVEIRA, J. Uma etnologia dos “índios misturados”? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. *MANA*, Rio de Janeiro, v.4/1, p. 47-77, 1998.

PACHECO DE OLIVEIRA, J. (Org.). *A viagem de volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1999.

PACHECO DE OLIVEIRA, J. Terras indígenas. In: SOUZA LIMA, A. C. (Coord.). *Antropologia e Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos*. Rio de Janeiro/Brasília: Contracapa/LACED/Associação Brasileira de Antropologia, 2012.

PACHECO DE OLIVEIRA, J. *O nascimento do Brasil e outros ensaios: “pacificação”, regime tutelar e formação de alteridades*. Rio de Janeiro: Contracapa, 2016.

PALMEIRA, Moacir. Casa e trabalho: nota sobre as relações sociais na "plantation tradicional". In: XLII<sup>o</sup> CONGRÈS INTERNATIONAL DES AMERICANISTES. *Actes*. Paris, 2-9 setembro, 1976.

PALMEIRA, M. *et al.* Projeto Emprego e mudança socio-econômica no Nordeste. In: *Anuário Antropológico 76*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1977.

PASCHEL, T. S. *Becoming black political subjects: movements and ethno-racial rights in Colombia and Brazil*. Princeton University Press, 2016.

PETRAS, J.; VELTMAYER, H. *Extractive Imperialism in the Americas: Capitalism’s New Frontier*. Brill, 2014.

PICELLI, I. A. L. *A emergência das minorias étnicas no Brasil: agendamento das políticas públicas para comunidades quilombolas*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF, 2014.

PINHO, AO., e SANSONE, L., orgs. *Raça: novas perspectivas antropológicas*. 2nd ed. rev. Salvador: EDUFBA, 2008.

PRICE, Richard. “Executing Ethnicity: The Killings in Suriname.” *Cultural Anthropology*, vol. 10, no. 4, 1995, pp. 437–71.

PRICE, R. *Maroon Societies: Rebel Slave Communities in the Americas*. Anchor Press: Garden City, N.Y., [1973], 1996.

QUEIROZ, R. da Silva. *Caipiras negros no Vale do Ribeira: um estudo de antropologia econômica*. São Paulo: EDUSP, 2006.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993.

REIS, João José e GOMES, Flávio dos Santos. *Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil*. São Paulo, Cia das Letras, 1996.

RILES, Annelise. Introduction: In Response. In: RILES, A. (ed.). *Documents: artifacts of modern knowledge*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2006.

RODRIGUES, V. Programa Brasil Quilombola: um ensaio sobre a política pública de promoção da igualdade racial para comunidades de quilombo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 15, n. 57. São Paulo, 2010.

SAID, E. *Cultura e Imperialismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SALAINI, C. J. *A janela do relatório técnico: variabilidade, criatividade e reconhecimento social em contextos de perícia antropológica*. Tese de Doutorado em Antropologia Social. UFRGS, 2012.

SALLES, P. M. *Identidades, direitos e judicialização da política no Brasil pós-88*. Doutorado em Ciências Sociais. PUC/RJ, 2017.

SANTOS, Flavio Luis Assis dos. *Antropologia do Estado: uma etnografia dos processos de reconhecimento territorial quilombola na Bahia (2003-2018)*. Tese de Doutorado. UFBA, Salvador, 2019.

SAUER, S.; LEITE, S.P. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 50, n.3., jul./set, 2012.

SAUER, S.; LEITE, A. Z. Medida Provisória 759: Descaminhos da Reforma Agrária e Legalização da Grilagem de Terras do Brasil. *Retratos de Assentamentos*, v. 20, n.1, 2017.

SCHWARCZ, L. Questão Racial e Etnicidade. In: MICELI, Sérgio (Org.). *O que ler na Ciência Social Brasileira (1970 – 1995)*. Sumaré, SP: ANPOCS, 1999. Antropologia v. II, p. 267-326.

SEGATO, Rita Laura. Território, soberania e crimes de segundo Estado: a escritura nos corpos das mulheres de Ciudad Juarez. *Revista Estudos Feministas*. Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 256, maio-agosto/2005.

SEEGER, A.; VIVEIROS DE CASTRO, E. B. Terras e territórios indígenas. In: SEEGER, A.; VIVEIROS DE CASTRO, E. B. *Cinco enfoques sobre a situação indígena*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

SHARMA, A.; GUPTA, A. (Eds.). *The anthropology of the state: a reader*. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.

SIDER, G. M. Lumbee indian cultural nationalism and ethnogenesis. *Dialectical Anthropology*, v. 1, p. 161-172, 1976.

SILVA, A. R. F. Políticas públicas para comunidades quilombolas: uma luta em construção. *Política & Trabalho - Revista de Ciências Sociais*, n. 48, p. 115-128, jan.-jun. 2018.

SILVA, D. S. Apontamentos para compreender a criação e regulamentação do Artigo 68 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988. *Boletim Informativo NUER*. Florianópolis: Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas / Fundação Cultural Palmares, v. 1, n. 1, p. 9-47, 1997.

SILVA, G. A. F. *Quilombo São José da Serra*. (INCRA/MDA/UFGM). Belo Horizonte: FAFICH, 2016 (Coleção Terras de Quilombo).

SILVA, J.G. *Etnografia de um direito: o estabelecimento de uma política de acesso de quilombolas à Universidade Federal de Santa Catarina*. Tese de Doutorado em Antropologia e Arqueologia. UFPR/PR, 2020.

SILVA, V. R. R. *Entre quilombos e palenques: um estudo antropológico sobre políticas públicas de reconhecimento no Brasil e na Colômbia*. Tese de Doutorado em Ciência Social. FFLCH/USP, 2012.

SOLAZZI, J. L. *A ordem do castigo no Brasil*. 2000. 367 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

SOUZA LIMA, A. C. *Um grande cerco de paz: Poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1995.

SOUZA LIMA, A. C. (org.). *Gestar e Gerir: Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2002.

SOUZA LIMA, A. C. Apresentação do Dossiê Fazendo Estado: o estudo antropológico das ações governamentais como parte dos processos de formação estatal. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 55, n. 2, p. 559-564, 2012.

SOUZA LIMA, A. C.; BARROSO-HOFFMANN, M. R. (Orgs.) *Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002.

SOUZA LIMA, A. C.; CASTRO, J. P. Notas para uma Abordagem Antropológica da(s) Política(s) Pública(s). *Revista Antropológicas*, ano 19, v. 26, n. 2, p. 17-54, 2015.

SVAMPA, M. *As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências*. São Paulo: Elefante, 2019.

STAVENHAGEN, R. Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista. *Anuário Antropológico*, n. 84. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985. p. 13-56.

TAYLOR, C. The Politics of Recognition. In: GUTMANN, A. (Ed.). *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press, 1994. p. 25-73.

TEIXEIRA, Carla Costa; LOBO, Andréa; ABREU, Luiz Eduardo (orgs.) *Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais*. Brasília: ABA Publicações, 2019.

THOMPSON, E. P. *Senhores e caçadores: a origem da lei Negra*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

TRECANNI, G. D. *Terras de quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação*. Belém: Secretaria Executiva de Justiça/Programa Raízes, 2006.

TROUILLOT, M.-R. The anthropology of the state in the age of globalization. Close encounters of the deceptive kind. *Current Anthropology*, v. 42, n. 1, p. 125-138, 2001.

URSINI, L. B. *Sobreposições e suas implicações: a complexidade fundiária em Paraty (Estado do Rio de Janeiro, Brasil)*. Tese de Doutorado em Antropologia Social. UNICAMP/SP, 2019.

VAN COTT, D. L. Explaining Ethnic Autonomy Regimes in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, v. 35, n. 4, p. 30-58. 2001.

VIANNA, Adriana. Etnografando Documentos: uma antropóloga em meio a processos judiciais. In: CASTILHO, Sérgio; SOUZA LIMA, Antônio Carlos de; TEIXEIRA, Carla Costa (org.). *Antropologia das Práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: Contra Capa/FAPERJ, 2014. p. 43-70

VOGT, C. e FRY, P. *Cafundó: a África no Brasil*. 2ª ed. Campinas: Editora Unicamp, 2014.