

**18º Congresso Brasileiro de Sociologia**

**26 a 29 de julho de 2017, Brasília (DF)**

**GT 21 - Movimentos sociais rurais e Estado: conflitos territoriais e lutas  
por direitos e reconhecimento**

**QUILOMBOS E A NOVA REPÚBLICA: EXPERIMENTOS POLÍTICOS NO  
MARANHÃO**

**Autores** Cíndia Brustolin <sup>1</sup>, Igor Thiago Silva De Sousa <sup>2</sup>  
**Instituição** <sup>1</sup> UFMA - Universidade Federal do Maranhão, <sup>2</sup> UEMA –  
Universidade Estadual do Maranhão

## **Reorganização do movimento negro e as entidades estaduais**

A experiência de reorganização do movimento negro contemporaneamente culminou com a criação de agências e instituições do movimento. Essa experiência se deu em termos do período de ditadura civil-militar, marco de nossa história política que se caracterizou pelo desmantelamento das organizações de esquerda, bem como organizações de caráter racial com o golpe de 1964 (Santos, 2006). Dessa forma, as manifestações e o processo de rearticulação do movimento negro se deram em meio às lutas pela redemocratização do país, garantias civis e busca por conquistas políticas. A década de 1970, portanto, viu eclodir uma multiplicidade de organizações variadas no movimento negro. Eram centros de cultura, organizações de pesquisa, centros de recreação, centros de lazer, de assistência social etc. Essas organizações trouxeram à tona a discussão sobre a questão racial que havia sido abafada desde 1964 com o golpe civil-militar e (semi)clandestinidade.

Todavia, tais organizações tinham uma atuação limitada, ainda vacilante no aspecto político relativo ao enfrentamento do regime, seja pela forte opressão, pela não coesão política, seja pela não existência de um projeto abrangente em termos nacionais. Em 1972, como aponta Domingues (2007), um grupo de estudantes e artistas formou o Centro de Cultura e Arte Negra (CECAN); a imprensa negra retoma suas atividades com a publicação e circulação dos jornais *Árvore das Palavras* (1974), *O Quadro* (1974), em São Paulo; *Bilugem São Caetano / SP*. Em Porto Alegre nasceu o Grupo Palmares (1971), o primeiro a defender a substituição das comemorações do dia 13 de maio para o dia 20 de novembro.

Além dessas experiências, surge em 18 de junho de 1978 o Movimento Unificado Contra a Discriminação Racial (MUCDR). Esse movimento, de caráter mais radical, redefine espaços de luta no cenário político da época, (Santos, 2006). Nesse sentido, algumas influências nortearam tanto em plano nacional, quanto internacional, o surgimento do MUCDR, posteriormente abreviado para Movimento Negro Unificado (MNU).

Em plano nacional, como aponta Santos (2006), diferentes fatores motivaram a criação do MNU. Eram atos de violência policial com segmentos

negros pauperizados e atos de racismo declarados, demonstrados através do assassinato de um trabalhador negro, Robson Silveira da Luz, o qual foi preso, torturado e morto por policiais da 44ª Delegacia Policial de Guianenses, da capital de São Paulo; a expulsão de quatro jovens atletas negros do time Juvenil do Clube de Regatas Tietê em São Paulo e ainda o assassinato de um operário negro, Nilton Lourenço, por um policial, no bairro da Lapa, em São Paulo.

Tinha-se também um importante plano de influência internacional em que ocorriam lutas de libertação na África contra a condição colonial, com vitórias em processos de descolonização ocorrendo em Moçambique, Angola, Guiné Bissau e Cabo Verde. Essas lutas foram levadas a cabo pelos próprios militantes africanos, que se organizaram em partidos, frentes amplas, organizações clandestinas e focos de guerrilha tendo vista a libertação nacional de seus países da dominação colonial imposta por nações europeias. Ainda em plano internacional, as conquistas dos direitos civis dos negros estadunidenses que trouxeram a tona lideranças como Martin Luther King e Malcolm X, bem como a atuação organizações negras marxistas, como o grupo Panteras Negras. Assim, tais influências contribuíram para o MNU ter assumido uma postura radicalizada contra a discriminação racial no Brasil.

Cabe sinalizar o nível de interinfluência entre as lutas da comunidade negra, a partir da metáfora do Atlântico Negro, nos termos expostos por Paul Gilroy (2012), ao falar em como o movimento negro estadunidense, brasileiro e africano dividiram expectativas, intercambiaram procedimentos e práticas para além das pertencças propriamente nacionais, demonstrando um nível de confluência de metas, sonhos, abordagens e lutas.

Foi nesse conjunto de motivações e influências que surge um movimento tendo como objetivo mobilizar e organizar, de norte a sul do país o maior número possível de organizações negras tendo em vista denunciar a discriminação racial e a repressão policial, como aponta Barbosa (1991). Dessa forma o trabalho inicial do MNU se dava no plano direto com outras organizações negras já existentes, tendo em vista dar-lhes um caráter político mais unitário e direcionado, mobilizando e organizando ações, discussões e projetos com segmentos sociais negros. Nesse sentido, como ato inaugural de surgimento do MNU fez-se uma manifestação que reuniu se reuniram mais de

três mil pessoas negras e não negras sensíveis a luta antirracista nas escadarias do Teatro Municipal em São Paulo.

As ações do MNU serviram de influência para ações em diferentes estados do país, assim em poucos anos se vê a efervescência de um conjunto de entidades influenciadas pelas experiências em São Paulo, dá-se assim processo de expansão do MNU para Pernambuco, Belo Horizonte, para o Rio Grande do Sul, bem como a criação de entidades como CCN, no Maranhão; Associação Cultural Zumbi (ACZ), em Maceió; os blocos afro Olodum e Malê Debalê, em Salvador; bem como Grupo Negro da Pontifícia Universidade Católica (PUC).

No que tange aos projetos e ações gestadas, coube as organizações do norte e nordeste, que vinham realizando encontros, projetos de mapeamento e formações políticas desde o final dos anos 70, com destaque para o CCN-MA e o CEDENPA (Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará) o papel de fornecedoras de subsídios sobre a existência de comunidades negras rurais, termo majoritário em uso até então. Nesse sentido, o CCN por mais que mantivesse contatos com o MNU, não era propriamente uma expressão nordestina do desdobramento do movimento, mantendo-se uma entidade autônoma, com trabalhos e agenda própria. Assim, essa entidade teve papel importante quanto aos direitos territoriais específicos, com esboços de trabalhos sendo iniciados antes do período reelaboração da carta constitucional. Como afirma Amílcar Pereira:

A chamada regularização das chamadas “terras de preto” vinha sendo discutida havia bastante tempo, principalmente pelas organizações negras nordestinas...Em agosto de 1986, por exemplo, o CCN do Maranhão promoveu o I encontro das Comunidades Negras Rurais do Maranhão com o tema o “ O negro e a constituição brasileira” com a discussão sobre a necessidade da regularização das chamadas “terra de preto” que vinham sendo foco de estudo de um das principais referências do movimento negro no Maranhão, Mundinha Araújo, desde o final da década de 1970 (PEREIRA, 2010, p. 223).

Os trabalhos do CCN junto a comunidades quilombolas foram iniciados na década de 70 com o primeiro projeto elaborado com finalidade de construir entendimentos sobre esse segmento social, por parte de militantes negros; dando-se destaque, neste momento, ao papel de Mundinha Araújo<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup>Nasceu em São Luís em 8 de janeiro de 1943. Formada em comunicação social pela Federação das Escolas Superiores do Maranhão em 1975. Foi fundadora do Centro de Cultura Negra do Maranhão

como elaboradora do esboço inicial. Esse projeto forneceu os primeiros levantamentos de material bibliográfico e a iniciativa para realização de trabalhos de campo no interior do Maranhão, os quais posteriormente deram subsídios para a elaboração e efetivação do Projeto Vida de Negro (PVN), já em meados dos anos 80, como aponta Ivo Fonseca, ex-coordenador da ACONERUQ (Associação de Comunidades Negras Rurais Quilombolas) e membro do CCN: “Olha, a Mundinha foi a idealizadora [...]. Ela como uma das coordenadoras da casa deu foco para questão rural. [...] Ela começa o trabalho e o PVN é o pano de fundo até hoje”.

Como desdobramento da atuação do projeto, ocorreu o I Encontro das Comunidades Negras Rurais do Maranhão, realizado em 1986, em São Luís no sítio Pirapora, localizado no Bairro Santo Antônio. Neste evento foram discutidas propostas de projetos a serem encaminhadas aos deputados federais (1988) e constituintes (1989) visando assegurar direitos específicos às comunidades quilombolas, como é descrito pelo PVN: “A principal reivindicação dos participantes desse encontro foi a garantia das terras de preto aos seus moradores, pois naquele período várias comunidades negras do maranhão estavam sendo expulsas dos seus territórios” (PVN, 2005, p. 47).

Como desdobramento desse encontro e das discussões que se sucederam, foi encaminhada a deputada federal e constituinte Benedita da Silva uma proposta de garantia das terras às comunidades quilombolas, que foi apresentada na Assembleia Nacional Constituinte. A proposta foi aprovada, após discussões e redações distintas, dando origem ao artigo 68 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988. Foi a realização de parcerias interestaduais entre o CCN e outras entidades do movimento negro como o CEDENPA, Movimento Negro do Rio de Janeiro e Associação Cultural Afro-Brasileira, que possibilitou a troca de experiências e projetos em comum (PVN, 2005) e a garantia do artigo constitucional.

Dessa forma, a partir desse trabalho do CCN através do PVN, iniciaram-se os processos de organização e luta das chamadas comunidades negras rurais quilombolas do Maranhão pelo cumprimento do artigo 68 do

---

(CCN), em 1979, a primeira vice-presidente da entidade, de 1980 a 1984. Foi diretora do Arquivo Público do Estado do Maranhão entre 1991 e 2003 (ALBERTI; PERREIRA, 2000, p. 31).

ADCT, com o posterior desdobramento culminando com a criação de uma entidade representativa específica a ACONERUQ. A pauta do “território quilombola”, com a expressão concreta através de disputas com latifundiários e grileiros ocorrendo em municípios como Mirinzal, Codó, Alcântara e Itapecuru-Mirim, serviu de mote para a criação de uma entidade específica das comunidades quilombolas.

### **A aprovação de direitos constitucionais**

As possibilidades de constituição de um cenário de avanços na afirmação de espaços democráticos e na constituição de agendas públicas em torno da reparação das desigualdades fincadas nas relações raciais inaugura uma entrada ambígua e complexa do reconhecimento das formas de apropriação territorial dos grupos negros no Brasil para os marcos legais e para o rol de direitos a serem assegurados no Brasil.

Mesmo com o reconhecimento formal de direitos aos quilombolas pela Constituição Federal de 1988 não foram instituídos nos anos posteriores à constituição instrumentos jurídicos para fazer valer os direitos “consagrados” na carta, como definidos órgãos públicos competentes, instituídos ritos processuais etc. Permaneceu, num primeiro momento, um cenário de ausência de instrumentos jurídicos específicos relacionados ao reconhecimento de direitos territoriais aos grupos negros.

As demandas surgidas no plano estatal foram encaminhadas de formas diversas: a partir da instalação de inquéritos no MPF; pela abertura de procedimentos administrativos junto à FCP; pela intervenção de órgãos estatais e de superintendências regionais do INCRA; por meio de ações judiciais (como os casos de Frechal - MA e Rio das Rãs - BA).

As disputas em torno do rumo que tomaria o reconhecimento de direitos às comunidades quilombolas foram impulsionadas pelas demandas que chegavam ao Estado pós 1988 e pela pressão dos movimentos sociais. Em 1991, o advogado Dimas Salustiano da Silva (1996, p. 26) ligado ao movimento negro maranhense, enviou carta em nome da associação dos moradores das comunidades Rumo-Frechal (município de Mirinzal - MA) para o procurador-geral da república, solicitando que tomasse “as medidas cabíveis para que, nos termos do art. 68 do ADCT, seja emitido o título de propriedade”.

Apesar de não ter sido expedido o título de reconhecimento de domínio, como solicitado, a reivindicação resultou na criação de uma reserva extrativista por meio do decreto 536, de 21 de maio de 1992 (Treccani, 2006).

Para Dimas Salustiano da Silva (1996), além da garantia da permanência dos quilombolas nas terras, o caso de Frechal fornecia “parâmetros para que outras áreas [pudessem] pleitear judicial ou extrajudicialmente a aplicabilidade do dispositivo ora tão festejado”. Os direitos requeridos pelo grupo (que chegou a ocupar a sede do IBAMA no Maranhão) tornavam-se “concretos e imediatos com a ação judicial de desapropriação proposta junto à 1 Vara da Seção Judiciária da Justiça Federal do Maranhão pelo IBAMA, em razão na imissão provisória na posse deferida nos autos do processo citado”. (Silva, 1996: 56).

As diversas instâncias do Estado envolvidas e os tipos de procedimentos utilizados no encaminhamento das demandas de regularização de terras mostram que, inicialmente, não houve uma padronização dos procedimentos de regularização fundiária dos territórios quilombolas. Para Almeida (1996: 129-130), o caráter múltiplo da tramitação dos processos de regularização das áreas de quilombos era ditado “pelas circunstâncias específicas de cada situação de conflito e pelo capital de relações sociais do movimento quilombola, ora acumulado no INCRA, ora no CNPT (IBAMA), ora na Fundação Cultural Palmares, ora em órgãos fundiários estaduais”.

Para se ter uma ideia não existe definição de qual órgão do governo é responsável pela questão dos remanescentes de quilombos. Até agora os encaminhamentos tomados pelo governo, a partir da pressão das comunidades se configuram como ações diferenciadas para atender casos isolados. Segundo os técnicos do INCRA como não existe definição política, na instituição há uma enorme dificuldade para encaminhar de maneira global as demandas das Comunidades Negras Rurais. A Fundação Palmares por sua vez não tem condições estruturais para resolver a questão [...] (Relatório da audiência da Comissão Nacional Provisória dos Quilombos, no Ministério da Justiça, 1996, Brasília).

O quadro normativo pouco consolidado em torno dos procedimentos a serem seguidos, como os caminhos distintos trilhados nos estados para o encaminhamento de demandas, revela mais do que a dificuldade de disciplinar em um corpo homogêneo a diversidade de casos: apontava para os desacordos em torno da amplitude da questão quilombola e os usos de artifícios políticos e jurídicos na produção de normatividades. Isso pode ser problematizado na trajetória de normas, pareceres, decretos expedidos para

disciplinar a matéria; nas noções e conceitos colocados em jogo e na análise mais detida de peças de processos administrativos.

### **O movimento quilombola: a criação da ACONERUQ**

O cenário de conquistas, representado principalmente pela aprovação da Constituição Federal de 1988, impôs novos desafios aos movimentos sociais no meio negro. A abertura de possibilidades de institucionalização dos pleitos por titulação dos territórios, mas a não constituição de um rito administrativo ou a definição precisa dos trâmites e dos órgãos públicos responsáveis, exigiu “fazer acontecer” as titulações. O momento encarado como de “avanço” instaurava uma série de questionamentos em distintos setores e incitava a uma ação política incisiva junto aos órgãos públicos e às comunidades: quantas seriam as comunidades? Quais seriam os critérios de definição desse novo sujeito de direitos?

O CCN iniciou atividades relacionadas à atuação junto a comunidades quilombolas. Tendo como foco a realização de mapeamentos de usos e posses da terra e práticas socioculturais. No entanto, a partir de 1991, os trabalhos passaram a estar voltados de forma mais direta sobre mecanismos de efetivação do artigo 68 do ADCT da Constituição Federal. Assim, iniciou processos formação política junto a jovens militantes do movimento negro e a moradores das comunidades quilombolas, com o objetivo de orientá-los sobre as conquistas constitucionais e a possibilidade de políticas públicas específicas.

Após o IV Encontro das Comunidades Negras Rurais, Quilombos e Terras de Preto do Maranhão, realizado em abril de 1995, em São Luís, ocorreu a criação da Coordenação Estadual Provisória dos Quilombos Maranhenses que era constituída por representantes dos municípios de Alcântara, Mirinzal, Cururupu, Codó, Itapecuru-Mirim, Penalva, Turiaçu, Brejo, Caxias e Bacabal (PVN, 2005), ao qual tinha por finalidade encaminhar seminários e capacitações de militantes nos municípios. A ideia de criação de uma entidade específica dos quilombolas era fruto do entendimento de lideranças mais antigas no processo de mobilização, como situa Ivo Fonseca:

Olha, foram as próprias lideranças que tinham esse objetivo. Eu faço esse relato que eu sou um dos mais novos nesse processo. Olha você tem que falar com seu Justo [Salustiano] que tem um grande conhecimento. Falar com



seu Claro, dona Nielza, falar com Tinoco, Ribamar lá de Codó, Margarida em Penalva, Maria Helena em Cururupu, da comunidade de Entre Rios. Foram essas pessoas que tinham a compreensão dessa coordenação estadual e eu era um dos mais novos no grupo e sempre muito interessado.

A ACONERUQ surge em 1997, após seminários municipais ocorridos nos municípios de Cururupu, Mirinzal, Alcântara e Turiaçu, ao longo do ano 1996, e a realização do V Encontro das Comunidades Negras Rurais no Maranhão, somando-se 10 anos de realização desse tipo de encontro e discussão. Após a oficialização da ACONERUQ, ocorre a primeira eleição para a coordenação estadual, sendo Ivo Fonseca eleito para a gestão de 1997 a 2003. Nesse sentido, se dá continuidade aos trabalhos junto as comunidades quantos aos seus direitos territoriais, aos processos de formação política e os entendimentos sobre o funcionamento da entidade. Como relata Ivo Fonseca:

O foco principal era trabalhar para que as comunidades conquistem seus territórios e no período que eu fui coordenador eu encaminhei muitos processos para o INCRA e de outro lado que nós trabalhávamos era a questão da formação política nas comunidades, era a base entender o processo na ACONERUQ, entender a formação. Entender o processo vindo de baixo para cima e não de cima para baixo, então nós tínhamos essa capilaridade. Outro ponto que nós trabalhávamos era a questão das normas constitucional. Quando a ACONERUQ começa nós também passamos por isso em nível nacional, porque não adiantava nós estarmos aqui e as portas estarem fechadas quanto a esses ordenamentos. Nós também trabalhamos políticas básicas como educação, saúde, estradas. Porque a gente ainda encontra comunidades sem escolas.

Ao mesmo tempo em que eram encaminhados processos de titulação aos órgãos fundiários responsáveis, a ACONERUQ começou a estabelecer articulações com governos estadual e federal, com o fim de negociar políticas públicas específicas, como educação, saúde, assistência social diferenciada, cestas básicas, moradia, etc. Foram firmadas parcerias com o Banco Mundial para a realização de encontros e com governos estaduais. Essas tentativas de parcerias tinham em vista conseguir participar a definição das políticas públicas, dando continuidade aos trabalhos desenvolvidos desde idos dos anos 80 pelo movimento negro.

Todavia, dada à expansão das atividades da entidade e ao crescimento de demandas e do auto-reconhecimento de comunidades quilombolas no Maranhão, passam a ocorrer tensões entre a coordenação estadual e as comunidades representadas. Com o término da primeira gestão da ACONERUQ, em 2003, iniciam-se problemas relativos a uma crise entre as comunidades quilombolas vinculadas a entidade e a coordenação estadual, com críticas sobre o uso de recursos públicos e a perda de ênfase em políticas

de titulação territorial para comunidades quilombolas e a acomodação da ACONERUQ na gestão de projetos assistenciais, como pontuou Ivo Fonseca: “Acho que criação do movimento, [...] passou por uma gestão e a gestão se fechou. Não dava resposta para base [...]. Têm pessoas que não se afinavam com a demanda, com os objetivos da ACONERUQ e que começou a falar que não [se] fazia nada, não existia, que as pessoas estavam enganando o povo”.

### **O decreto de 2003 e novos fôlegos aos processos**

Na entrada do novo governo federal, em 2003, foi criado um grupo de trabalho interministerial com a finalidade de discutir uma nova proposta normativa para a operacionalização do artigo 68 do ADCT. O grupo instituído pelo Decreto de 13 de maio de 2003 foi coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e pela Secretaria Especial de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial. Contou, ainda, com representantes de órgãos do governo e comunidades quilombolas.

Os trabalhos realizados pelo grupo de trabalho interministerial resultaram na expedição de um novo decreto em 2003 e na revogação do decreto de 2001. O Decreto Federal nº 4.887, de 20 de novembro, de 2003, transferiu para o INCRA a competência para instaurar os procedimentos necessários à regularização fundiária dos territórios quilombolas. No Decreto 4.887/2003, foram retomados os princípios norteadores do projeto-de-lei vetado no governo Fernando Henrique Cardoso e, em parte, as expectativas dos agentes engajados na promoção dos direitos às comunidades quilombolas, principalmente a “auto-definição”, como condição para a identificação dos remanescentes de quilombos; a noção de território, para designar a “área ocupada”; e a necessidade da desapropriação de áreas particulares incidentes no território identificado.

Além de consagrar a auto-definição, o decreto estabeleceu outros critérios para que um grupo social reivindique a condição de “remanescentes das comunidades dos quilombos”: “trajetória histórica própria”, “relações territoriais específicas” e “ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”. O cenário favorável conformado pela afirmação jurídica da expansão das novas demandas dentro do Estado, foi corroborado pela ratificação realizada pelo Brasil da Convenção 169 da OIT, em 2005.

A afirmação de critérios como a “auto-definição”, a capilaridade da instituição com sedes em todos os estados e a organização dos movimentos sociais que atuam na luta permitiram uma significativa expansão no número de procedimentos instaurados. Em 2007, no INCRA, já haviam sido instaurados 450 processos de regularização territorial.

Com as novas normas, houve uma relativa padronização dos procedimentos a serem seguidos no reconhecimento das áreas e na regularização fundiária. Os procedimentos, dentro do INCRA, foram regulamentados inicialmente pelas instruções normativas: a IN 16/2004 e a IN 20/2005, que mantiveram fielmente as noções constantes no Decreto 4.887/2003.

Entretanto, apesar das expectativas geradas com as mudanças ocorridas na entrada do governo Lula, nos primeiros cinco anos foram tituladas apenas cinco comunidades. Se o instrumento foi julgado mais adequado pelos atores inseridos no processo, as titulações de terras não aconteceram no momento. Até 2008, foram assinados apenas dois decretos desapropriando terras particulares, referentes às Comunidades Família Silva em Porto Alegre/RS e Caçandoca, São Paulo. As expectativas e possibilidades visualizadas não se consagraram em números. O governo passou a ser acusado de permanecer “preso às amarras burocráticas e às pretensas discussões jurídicas que emperram o andamento dos processos” (Comissão Pró-Índio, 2007).

### **Instabilidade Institucional da Questão Quilombola**

A expedição do decreto 4.887/2003 abriu espaço para a homogeneidade dos procedimentos de regularização fundiária dos territórios quilombolas. Apesar de uma série de indefinições ainda perpassarem os atos a serem realizados para a titulação das terras, a maior parte dos procedimentos que tramitavam em instâncias diversas (MPF, Fundação Cultural Palmares) passaram para o INCRA. A grande capilaridade do INCRA, presente em todos os estados, também favoreceu a instauração de novos procedimentos.

Contudo, quando começou a se consolidar um rito administrativo que condensava as exigências, os pressupostos, as dificuldades para a construção de uma política governamental em torno dos territórios quilombolas,

novos questionamentos passaram a ser colocados. Já em 2005, o PFL impetrou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) alegando a inconstitucionalidade tanto da expedição do decreto, quanto do conteúdo da referida norma. Nos anos seguintes, principalmente em 2007, iniciou-se uma campanha nos meios de comunicação de massa contra a política de reconhecimento e contra o decreto expedido no governo Lula. E, em 2008, o decreto passou a ser alvo de questionamentos no Legislativo e dentro das próprias instâncias governamentais, o que culminou numa proposta de alteração da Instrução Normativa do INCRA.

Justamente quando os procedimentos administrativos de regularização fundiária começam a ganhar expressão, os instrumentos normativos tornam-se alvos de acirradas discussões. Na tentativa de desmantelamento dos instrumentos vigentes – o Decreto 4.887/2003 e a Instrução normativa 20 do INCRA – foram impetradas ações judiciais, legislativas e administrativas que visam modificar tanto a definição de categorias presentes no texto legal como anular os procedimentos de regularização fundiária em curso.

No final de 2007, as pressões contra a revogação do Decreto 4.887/2003 foram, em parte, transferidas para a alteração da norma interna do INCRA que regulamentava o processo de reconhecimento e regularização fundiária das terras de quilombos: a IN 20. O governo federal instituiu um Grupo de Trabalho composto por diversos órgãos de estado e coordenado pela AGU com o objetivo de identificar “os problemas existentes, causadores de controvérsias administrativas entre órgãos e entidades da Administração Federal, causadores de empecilhos ao implemento de políticas públicas traçadas em prol de remanescentes de comunidades de quilombos” e apresentar sugestões.

Na audiência pública, promovida pela sexta câmara do Ministério Público Federal, em 24 de setembro de 2007, no plenário da Câmara dos Deputados em Brasília, enquanto quilombolas de todo o país agitavam as bandeiras em defesa do Decreto 4.887/2003, um novo embate se anunciava. O governo não cederia às pressões em torno da revogação, porém havia decidido congrega esforços no “aperfeiçoamento” de atos normativos menores para “dirimir” conflitos e “assegurar” juridicamente a política governamental. Quem

anunciava a boa nova era o Consultor da AGU, Ronaldo Sales que coordenou o grupo de trabalho encarregado de buscar soluções e construir a nova instrução normativa.

Em outubro do mesmo ano, a AGU promoveu o Seminário Regularização Fundiária dos Territórios Quilombolas em Brasília, direcionado principalmente para técnicos do INCRA e procuradores federais lotados nas PFE-INCRA. O objetivo de familiarizar procuradores e técnicos para os procedimentos relativos ao reconhecimento da questão quilombola perdeu o norte para a pauta que, se não era, tornou-se a principal - a mudança da normativa.

Os pontos apresentados por Ronaldo Sales (representante da AGU), no seminário, convergiram principalmente para o aumento do controle sobre os procedimentos. A emissão da Certidão da Palmeiras passou a ter como função “checar” a auto-definição dos grupos. O segundo ponto apontado diz respeito ao maior controle por parte dos órgãos ambientais sobre os procedimentos e o terceiro, à necessidade de critérios objetivos na produção dos relatórios técnicos. As medidas de “segurança” da política seriam complementadas ainda com a exigência de “imparcialidade daqueles técnicos que elaboram esses relatórios”. E, no caso de controvérsias entre órgãos públicos, a solução não caberia mais ao “Comitê de decisão regional [feito dentro INCRA nas superintendências regionais...]” mas a “AGU”. Isso permitiria “assegurar o devido processo legal e assegurar o contraditório”.

O engessamento dos processos e as novas formas de controle legitimadas a partir da “segurança jurídica” dos procedimentos começaram a minar um cenário de expectativas em torno da titulação dos territórios quilombolas no Brasil. A mudança normativa, juntamente com todos os questionamentos e pressões da bancada ruralista (ações, depoimentos em jornais, projetos legislativos, PECs), apontava para um freio na consolidação da política fundiária para os territórios negros. Boa parte dos recursos para a política fundiária destinados às superintendências regionais do INCRA foram devolvidos ao final de cada ano orçamentário aos cofres da união pelas dificuldades de avançar nas etapas. Começou a ficar claro que os procedimentos administrativos não avançariam sem muita pressão dos movimentos sociais.

## **“Na lei ou na marra nós vamos ganhar”:** O MOQUIBOM

No Maranhão, a titulação dos territórios quilombolas, seguindo o cenário nacional, não avançou significativamente. Apesar do protagonismo do movimento negro no estado, das ações da ACONERUQ, das articulações das comunidades quilombolas, foram poucas as terras desapropriadas para a titulação dos territórios e mesmo no caso das desapropriações, nenhum território que tivesse áreas particulares para serem desapropriadas foi totalmente titulado.

Acumularam-se processos parados e queixas sobre a ineficiência do INCRA/MA. O não avanço das titulações de terras, somados a violência no campo acirraram as dúvidas colocadas sobre as titulações dos territórios, sobretudo, no que tange ao interesse estatal em assegurar tais direitos ou mesmo a validade dos compromissos assegurados desde 1988.

Dentro desse cenário de descrença no encaminhamento da política governamental para a regularização fundiária dos territórios quilombolas e de certa crise de representação da ACONERUQ, com críticas sendo realizadas tanto pelo movimento negro, através de figuras importantes do CCN, quanto por outros setores, desvinculados propriamente destas agremiações, mas representativos junto a comunidades rurais, eclode um movimento social, caracterizado pela luta pela efetivação das garantias constitucionais asseguradas através do artigo 68 do ADCT, o MOQUIBOM (Movimento Quilombola do Maranhão).

Já em 2011, este passa a centrar suas críticas em situações de assassinatos de lideranças rurais no Maranhão e na morosidade na titulação territorial por parte dos órgãos competentes e na ausência de uma representação formal das comunidades quilombolas capaz de abarcar as diferentes regiões do estado. O movimento foi ganhando visibilidade no meio político local por se apresentar como uma “novidade” e pelas estratégias de ação distintas, demonstrando a possibilidade de uma nova organização das comunidades quilombolas, como aponta Almirandir Madeira, liderança do MOQUIBOM e morador da comunidade de Charco em São Vicente Férrer:

Nós não tínhamos representantes, pois como o atual governo diz, os representantes dos negros é a ACONERUQ, então, não se tinha representação nenhuma, de um movimento social, uma representação. Já

tinha essa conversa de criação de um movimento com o pessoal da CPT nós (se) reunia em serrano e com isso a gente foi conversando com as comunidades, achamos que tinha a necessidade de nos representar, por isso fundamos o MOQUIBOM porque é ele a representação das comunidades quilombolas do Maranhão.

Ao atribuir a representatividade das comunidades quilombolas no Maranhão apenas à ACONERUQ, num estado com um grande número de comunidades quilombolas, o governo acabava conseguindo uma justificativa para não escutar e atender a pluralidade de situações, demandas e casos que emergiam desses grupos em distintas regiões. O MOQUIBOM se apresenta, então, como mais uma possibilidade da abertura de canais de comunicação e enfrentamento que permitiam ampliar o espaço da representação dos grupos e as estratégias até então empreendidas.

Além de atingir comunidades que estavam descrentes da ação da ACONERUQ, o MOQUIBOM angariava destaque a partir de estratégias envolvendo passeatas, e sobretudo, ocupações prolongadas de prédios de órgãos públicos responsáveis pela regularização fundiária quilombola, tanto em nível estadual, como em nível federal, evidenciando também denúncias públicas sobre assassinatos de lideranças quilombolas em meio rural.

O surgimento do movimento está relacionado aos trabalhos da CPT junto a comunidades quilombolas no interior do Maranhão, mais especificamente, na região da Baixada Maranhense, local em que o movimento nasce. Os trabalhos concentram-se na difusão das garantias Constitucionais existentes desde 1988, bem como, no auxílio às comunidades nos processos de auto-identificação e elaboração de relatos sintéticos a serem enviados à FCP (Fundação Cultural Palmares), como forma de assegurar a obtenção do certificado emitido pela Fundação, um dos passos no processo de titulação territorial das comunidades quilombolas.

Assim, as ações do MOQUIBOM organizam-se em pequenos encontros que ocorrem nas comunidades quilombolas, pequenas ações em nível local na organização dessas comunidades, bem como em encontros maiores, que ocorrem com a troca de experiências e vivências, a partir da construção de laços e da demonstração de pertencas étnicas em comum e situações de opressão compartilhadas por esses sujeitos. Como situa Marivania Furtado:

Reunidos a partir da mística da terra como dom de Deus e direito de todos que dela precisam, o primeiro encontro da articulação MOQUIBOM aconteceu no sítio dos “padres” em Mangabeira, povoado de Santa Helena. Embalados e motivados por cânticos que denunciam o descaso do poder público e a necessidade de luta dos despossuídos, essa articulação marcou o primeiro semestre de 2011 com mobilizações jamais vistas, sobretudo por se tratar de um movimento quilombola (FURTADO, 2012, p. 260-261).

As ações da CPT se dão principalmente pela interlocução que a entidade confessional tem para com as comunidades rurais, pelo prestígio gozado pelos padres e pelo histórico de atuação destes na mediação de conflitos e na resolução de questões. Assim, a CPT também funciona como um foco de mediação entre as comunidades quilombolas e o Estado, na medida em que ocorrem conflitos fundiários.

As comunidades que iniciaram o processo de criação do MOQUIBOM alegavam estarem descobertas, sem atenção e trabalhos em seus municípios e localidades, sem saber como agir ou garantir seus direitos. Reclamavam, entre outras coisas, desconhecimento e falta de formação para “defender seus modos de vida” e conhecimentos sobre os trâmites formais no processo de titulação territorial. Conforme situa Zilmar Pinto Mendes, presidente da Associação Quilombola do Charco, comunidade no município de Serrano:

O MOQUIBOM surgiu por causa das necessidades das comunidades que tavam sofrendo e ainda tão sofrendo até hoje, por ser negado seus direitos, negado seu modo de viver que é tomada as terras das comunidades tradicionais e o governo também não olha, não olha as comunidades, ainda hoje estamos esquecidos pelos governos estaduais, federais e municipais. Por isso que o MOQUIBOM veio para que as comunidades acordassem, principalmente as lideranças, porque tinha muita liderança que não sabia o que fazer, queria pleitear a luta, mas não sabia como e onde ir buscar a solução. Então, o MOQUIBOM não veio trazer a solução, mas sim minimizar um pouco os problemas que tavam acontecendo nas comunidades.

Muitas lideranças comunitárias se sentiam desamparadas quanto a como lidar com conflitos e demandas oriundas de seus territórios, tendo dificuldades de estar à frente de processos de gestão de associações de moradores e pautas por direitos. Muitas destas lideranças alegavam desconhecimento sobre garantias constitucionais e marcos regulatórios relativos ao processo de titulação, a saber, o artigo 68 do ADCT (Atos das Disposições Constitucionais Transitórias) e Decreto 4887. Conforme Gil Quilombola, liderança do MOQUIBOM:

O MOQUIBOM é um ombro amigo que surgiu para as comunidades quilombolas do Maranhão. Para [se] ter uma ideia, desde 1988 caía a lei, o artigo 68 da Constituição, até então ninguém debatia profundamente esse artigo, o próprio decreto 4.887 também não era debatido. É com o



MOQUIBOM que essas coisas, esses debates vêm à tona. E isso fica fácil da gente visualizar, as comunidades precisavam de um ombro amigo. Quando a gente faz o primeiro acampamento lá no INCRA é aí que começa a vir comunidade de toda parte do Maranhão, surge a notícia que tem um movimento quilombola do Maranhão, o MOQUIBOM, está acampado no INCRA em busca de titulação do território quilombola e as comunidades começam a aparecer; justamente buscando aquele ombro amigo, porque o MOQUIBOM ele é diferente.

Para essas lideranças, sobretudo, de comunidades em situações de conflitos agrários, o MOQUIBOM se apresenta como uma possibilidade de extrapolar as realidades vivenciadas, uma forma de trazer à tona a realidade vivida e as privações passadas em meio a conflitos pela propriedade dos territórios frente a outras instâncias e órgãos competentes. O MOQUIBOM se apresenta como um veículo de expressão das indignações e um novo modo de expressão do movimento quilombola.

Nesse sentido, a estratégia de ocupações do INCRA pode ser vista como uma forma de tornar públicas as situações de perseguições a lideranças quilombolas, de promover debates sobre as situações vivenciadas por estas comunidades, um meio de tentar pressionar instâncias estaduais e federais, e produzir um sentimento de pertencimento a um grupo político organizado.

### **Enfrentamentos, ações e o alargamento das margens da política**

A formalização de direitos territoriais às comunidades remanescentes de quilombos está ligada à luta dos coletivos negros no Brasil. As possibilidades instauradas com o novo dispositivo legal se relacionam a um conjunto de ações dos movimentos que se organizaram na construção das demandas, na discussão e formação das comunidades, ora no estabelecimento de relações de proximidade com o Estado, ora no tensionamento das instituições públicas.

A ACONERUQ e o MOQUIBOM constituem os dois principais esforços de representação das comunidades quilombolas no Maranhão. Com formas específicas de atuação e abrangência junto aos grupos, permitem pensar nas estratégias distintas desses coletivos, mas também em momentos distintos de luta. Mostrando como a luta se configura num espaço social de profunda desigualdade e ambiguidades. Num primeiro momento, que tem a ACONERUQ como principal protagonista, a “questão quilombola”, aparece como uma grande possibilidade de avanço institucional na democratização da

terra e no reconhecimento das comunidades negras, de suas especificidades étnicas, da constituição de políticas específicas<sup>2</sup>. Parecem estar em jogo, os desafios de adentrar um Estado racista, historicamente excludente para os grupos negros, representando uma certa crença na possibilidade de um “novo Estado” que contemple a titulação dos territórios quilombolas.

Num segundo momento, quando a política de regularização fundiária sofre vários ataques, quando é notório que os processos de regularização fundiária não avançam, emerge à cena pública, o MOQUIBOM. De cunho mais contestativo e ligado à CPT, passa a atuar em confronto com o Estado, ocupando prédios públicos, evidenciando processos de violência no campo e exigindo o estabelecimento de compromissos e agendas na regularização fundiária.

Os processos de titulação dos territórios quilombolas pouco avançaram nos dois momentos. De 2011 a 2016, mesmo com a forte pressão social do MOQUIBOM com a ocupação dos prédios públicos, fechamento de estradas, não ocorreram mudanças significativas em termos de acesso à terra. Os ganhos revelaram-se maiores na denúncia e visibilização da inércia do Estado frente à titulação dos territórios. Os acordos firmados durante a greve de fome de sete dias, em 2015, na sede estadual do INCRA/MA, ou mesmo, na ocupação do INCRA/MA em 2013, que contou com uma intensa ocupação e denúncias de assassinatos no campo, com a presença do *staff* do governo federal, não alterou o número irrisório de comunidades quilombolas tituladas.<sup>3</sup>

Cabe sinalizar que, se de um lado, obtiveram-se avanços no que tange a institucionalização dos direitos quilombolas, com relativas vitórias em termos de decretos e regulações estatais, os avanços se configuram à margem de efetivações reais, com uma institucionalização “periférica”, ou seja, com possibilidades tímidas de ocorrência, figurando entre as comunidades como uma “conquista pela metade”, na medida em que estas se apresentam ora

---

<sup>2</sup> Como destaca Arruti (1997), é com a emergência das comunidades quilombolas que as comunidades negras ou os grupos negros passam a ser reconhecidos como grupos étnicos.

<sup>3</sup> Segundo dados da Comissão Pró-Índio de São Paulo, existem no Maranhão apenas 57 comunidades tituladas, das quais apenas dois processos foram realizados pelo INCRA/MA, a saber, Mata de São Benedito, no município de Itapecuru Mirim; Piqui e Santa Maria dos Pretos, no mesmo município. Mesmo nesses casos, a titulação ainda é parcial. O restante da demanda tem sido atendido via o órgão de regularização fundiário estadual, ou seja, o ITERMA, a partir de arrecadação de áreas estaduais, em boa medida com baixos níveis de conflito e disputa territorial, é o principal órgão no que tange os direitos quilombolas aos seus territórios no MA. Por sua vez, o INCRA-MA, tem 377 aguardando tramitação na casa, o que tem ocasionado novos cenários de tensões e a organização de protestos.

como uma “promessa”, ora como um “dever” abstrato. Como situa Anjos (2015), “nas mediações que deveriam efetivar o direito, essa existência lhes é sistematicamente desconstituída”.

Por repetidas vezes, seja em 2011, na primeira grande ocupação do INCRA/MA por comunidades quilombolas, rompendo com um longo período de “amortecimento assistencial”; seja em 2015, somando 4 anos de (im)possibilidades da política oficial, as demandas pareciam ser basicamente as mesmas, expondo a incapacidade e letargia dos ritos jurídico-formais, chegando o procurador da República no Maranhão, Alexandre Soares, na última ocasião, a afirmar que “a última vez que estive aqui em 2011, em um movimento de ocupação do INCRA/MA a pauta era bem semelhante. Isso significa que as coisas não estão andando”.<sup>4</sup>

Por sua vez, a ACONERUQ concentrando-se principalmente numa política de captação de recursos e execução de projetos junto às comunidades encontra-se com dificuldades que lhe impossibilitam a realização formal de convênios. Mesmo adotando uma linha de coalização com instâncias governamentais e de mercado, os financiamentos alcançados também se figuram as “margens”, “periféricos”, uma vez que a entidade não pode realizar a captação dos recursos diretamente, sendo a executora para terceiros, atuando principalmente com fomentos internacionais oriundos da União Europeia.

Para realização destes, o Instituto Marquês Valle Flor é um dos principais parceiros da entidade no projeto Ká-Amubá, como pontua Maria José Palhano, em entrevista cedida na sede da ACONERUQ:

O Instituto Marquês de Valle Flor é um dos nossos parceiros mais influentes porque através dele que nós conseguimos trazer esses projetos até as comunidades, porque nós não somos os proponentes, nós somos o parceiro executor. Proponente é o Instituto Marquês de Valle Flor com o qual a ACONERUQ é a entidade parceira no Maranhão.

---

<sup>4</sup> Da ocupação de 2015, ficaram como acordos finais firmados e com a data limite de dezembro de 2017 que 70 RTIDs (Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação) presentes no INCRA/MA seriam realizados; como resposta do governo federal, a então presidente da República Dilma Rousseff, assina 10 decretos de regularização fundiária quilombola, entre os quais constam as comunidades do Maranhão, Santa Rosa dos Pretos, no município de Itapecuru-Mirim e Charco e Juçaral, município de São Vicente Férrer, estes até o momento sem qualquer tramitação, ou pior, sem expectativas por parte dos agentes estatais, uma vez que, em reunião sobre o andamento dos processos, foi noticiado que o orçamento do INCRA recebeu cortes recentes, sob a alegação de crise e necessidade de redução de gastos por parte do ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, tendo como previsão de orçamentária de apenas 500 mil reais em 2017.

Ao ter em vista esse tipo de parceiro, a entidade revela uma rede de articulações que envolvem a capacidade de se mostrar apta a conseguir apoio institucional que se viabilize em recursos para trabalhos desenvolvidos com as comunidades quilombolas no Maranhão. Por sua vez, há uma diferença entre quem angaria e gesta os recursos e a entidade parceira executora local. Esta condição da ACONERUQ revela dificuldades passadas anteriormente, no que tange a gestão de recursos oriundos de parcerias com o poder público, manutenção da “prestação de contas” em dia e outras “dificuldades contábeis”, o que lhe impede a consecução de novas parcerias financeiras e a produção de projetos de forma direta, necessitando de parceiros externos que mantenham algum laço com a localidade e questões abordadas.

## Referências

- ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amílcar Araujo (Org.) (2007), *Histórias do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC*, Rio de Janeiro: Pallas.
- ANJOS, J. C. Prólogo. Brustolin, C (2015). *Reconhecimento e Desconsideração: os territórios quilombolas sob suspeita*. São Luís: EDUFMA.
- ARRUTI, J. M (1997). A emergência dos “remanescentes”: notas para o diálogo entre indígenas e quilombolas. *Mana*, vol.3 n.2, Rio de Janeiro. Oct. 1997
- BARBOSA, Milton (1991), *Reaja à violência racial. Jornal MNU*, São Paulo.
- DOMINGUES, Petrônio (2007), *Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos. Revista Tempo*, Niterói, p.100-122.
- FURTADO, Marivânia Leonor Souza (2012), *Aquilombamento no Maranhão: um Rio Grande de (im)possibilidades*. Tese de doutoramento, Presidente Prudente: Programa de Pós-Graduação em geografia, Universidade Estadual Paulista.
- GILROY, Paul (2012), *O Atlântico negro*, Rio de Janeiro: Editora 34.
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo (2009), *Racismo e antirracismo no Brasil*, São Paulo: Editora 34.
- PEREIRA, Amílcar Araujo (2013), *O mundo Negro: relações raciais e a constituição do movimento negro contemporâneo no Brasil*, Rio de Janeiro: Pallas.
- PROJETO VIDA DE NEGRO (2005), *Vida de negro no Maranhão: uma experiência de luta, organização e resistência nos territórios quilombolas*. Coleção Negro Cosme, São Luís: SMDH, CNN-MA, PVN.
- RISÉRIO, Antônio (2012), *A utopia brasileira e os movimentos negros*, São Paulo: Editora 34.
- SALUSTIANO. D (1996). Frechal: cronologia da vitória de uma comunidade remanescente de quilombo; Constituição e diferença étnica: o problema jurídico das comunidades negras remanescentes de quilombos no Brasil. *Boletim informativo NUER*, Florianópolis, v. 1, p. 51-64; 92-99.
- SANTOS, do Regina Coeli Benedito dos (2006), *Raça, sexualidade e política: um estudo da constituição de organizações lésbicas negras no Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado, Niterói: Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal Fluminense.
- SILVA, Dimas Salustiano (1997), “Constituição e diferença étnica: o problema das comunidades negras remanescentes de quilombo no Brasil”. In *Regulamentação de terras de negro no Brasil: boletim informativo do NUER*, Florianópolis: UFSC.