


Burocracias institucionais na titulação de quilombos no estado do Rio de Janeiro.

O caso do quilombo Campinho da Independência, Paraty

JAIRO PIMENTEL BRANDÃO; MARIA SOCORRO BEZERRA DE LIMA

Universidade Federal Fluminense, Brasil
jpbrandao@id.uff.br - sblima22@gmail.com

 10.14409/rl.2023.8.e0009

RESUMO

O presente artigo analisa o papel das instituições do estado no processo de regularização fundiária das comunidades quilombolas no Estado do Rio de Janeiro, Brasil, tendo como objeto de análise a comunidade Campinho da Independência, no município de Paraty. Quilombolas são povos descendente de escravizados que obtiveram o direito à terra a partir da Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988. Apesar de 35 anos da Constituição Federal, no estado do Rio de Janeiro são reconhecidas —pelos dados oficiais— 43 comunidades quilombolas e apenas três comunidades tiveram suas terras tituladas e reconhecidas pelo Estado brasileiro. Aqui buscamos explicitar o papel de cada instituição e como se deu a titulação desta comunidade, as legislações aplicáveis e os desdobramentos processuais para a sua titulação. Por meio da análise documental dos processos, foram estudados os pareceres emitidos pelas agências do Estado e dos agentes públicos. Verificou-se que as burocracias estatais funcionam, a despeito das suas inovações institucionais como instrumentos administrativos e jurídicos que revelam relações de poder e podem inibir e até mesmo interromper o acesso à terra e aos direitos territoriais das comunidades remanescentes de quilombolas. Com isso, verificamos que a morosidade institucional neste processo se deu pela indefinição quanto o método adequado de se titular comunidades quilombolas naquela época, visto que ainda não havia regulamentação para tal procedimento.

PALAVRAS-CHAVE: regularização fundiária; direito a terra; instituições do estado

....

Recepción: 10/07/2023 | Evaluación: 29/11/2023 | Aceptación: 19/12/2023



RESUMEN

Burocracias institucionales en la titulación de quilombos en el Estado de Río de Janeiro. El caso del quilombo Campinho da Independência, Paraty

Este artículo analiza el papel de las instituciones estatales en el proceso de regularización de tierras de las comunidades quilombolas en el Estado de Río de Janeiro, Brasil, tomando como objeto de análisis la comunidad Campinho da Independência, en el municipio de Paraty. Los quilombolas son pueblos descendientes de esclavos que obtuvieron el derecho a la tierra a partir de la Constitución Federal brasileña, promulgada en 1988. A pesar de los 35 años de la Constitución Federal, en el Estado de Río de Janeiro están reconocidas —según datos oficiales— 43 comunidades quilombolas y solo tres comunidades tuvieron sus tierras tituladas y reconocidas por el Estado brasileño. Aquí buscamos explicar el papel de cada institución y cómo se otorgó el título a esta comunidad, la legislación aplicable y los desarrollos procesales para su titulación. A través del análisis documental de los procesos se estudiaron las opiniones emitidas por organismos del Estado y agentes públicos. Se encontró que las burocracias estatales funcionan, a pesar de sus innovaciones institucionales, como instrumentos administrativos y legales que revelan relaciones de poder y pueden inhibir e incluso interrumpir el acceso a la tierra y los derechos territoriales de las comunidades quilombolas restantes. Con esto comprobamos que la lentitud institucional en este proceso se debió a la falta de definición sobre el método adecuado de titulación de las comunidades quilombolas en ese momento, ya que aún no existía una regulación para tal procedimiento.

PALABRAS CLAVE: regularización de tierras; derechos sobre la tierra; instituciones estatales

....

ABSTRACT

Institutional bureaucracies in the ownership of quilombos in the State of Rio de Janeiro. The case of quilombo Campinho da Independência, Paraty

This work analyzes the role of state institutions in the process of land regularization of quilombola communities in the State of Rio de Janeiro, Brazil, taking as its object of analysis the Campinho da Independência community, in the municipality of Paraty. Quilombolas are people descended from slaves who obtained the right to land from the Brazilian Federal Constitution, promulgated in 1988. Despite 35 years of the Federal Constitution, in the state of Rio de Janeiro, there are recognized—according to official data—43 quilombola communities and only three communities had their lands titled and recognized by the Brazilian State. Here we seek to explain the role of each institution and how this community was granted title, the applicable legislation and the procedural developments for its title. Through documentary analysis of the processes, the opinions issued by State agencies and public agents were studied. It was found that state bureaucracies function, despite their institutional innovations, as administrative and legal instruments that reveal power relations and can inhibit and even interrupt access to land and territorial rights of the remaining quilombola communities. With this, we verified that the institutional slowness in this process was due to the lack of definition regarding the appropriate method of titling quilombola communities at that time, since there was still no regulation for such a procedure.

KEYWORDS: land regularization; land rights; state institutions

Introdução

O presente artigo —ainda em andamento— tem por objetivo analisar o papel das instituições do Estado brasileiro frente à regularização fundiária de comunidades de quilombos no Rio de Janeiro, com foco na comunidade Campinho da Independência, em Paraty. Os quilombos foram comunidades formadas no Brasil durante o período colonial por africanos escravizados e/ou seus descendentes. Os quilombos são entendidos como espaços de resistência de africanos, uma vez que eram formados por escravizados fugidos.

Com a promulgação da Constituição Federal Brasileira, em 1988, o Estado reconheceu aos descendentes dos africanos escravizados o direito ancestral à terra —direitos territoriais—. Conforme o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), «aos remanescentes das Comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos» (Brasil, 1988:art. 68, ADCT).

Segundo a definição da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), o significado de comunidade quilombola está ligado às particularidades, especificidades e a sua ligação ancestral com a terra, o que é um fator indissociável para reprodução da sua cultura, sua tradição e da vida (CONAQ, 2023).

Apesar da Constituição Federal Brasileira prever desde 1988 o dever do Estado em emitir o título definitivo as comunidades remanescentes de quilombo, somente em 2003 foi publicado o Decreto Nº 4.887, 15 anos depois. O decreto atribui ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a responsabilidade de efetuar os procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, assim como, à Fundação Cultural Palmares (FCP), foi reservada a competência pela emissão de certidão às comunidades e sua inscrição em cadastro geral (Brasil, 2003). Durante os anos que precedem a normativa não existia no Brasil uma metodologia regrada para efetivação da política fundiária quilombola tanto pelo governo nacional, quanto pelos Estados. No Rio de Janeiro, o Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ) é o órgão responsável pela regularização fundiária de comunidades quilombolas em territórios de propriedade do estado, cabendo ao INCRA titular territórios de propriedade da união e particulares.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) acredita-se que o Brasil possuía 5.972 comunidades quilombolas em 2021. Segundo a FCP, existem 1209 comunidades quilombolas registradas no Brasil e 143 áreas quilombolas com terras tituladas. No Rio de Janeiro foram reconhecidas pela fundação 43 comunidades remanescentes de quilombo até o ano de 2023. Até o ano de 2021, a Associação das Comunidades Quilombolas do Estado do Rio de Janeiro reconheceu 52 comunidades quilombolas no estado (IBGE, 2022; 2023).

Passados 20 anos da implementação da política de regularização das terras quilombolas, somente três comunidades —de um total de aproximadamente 50 comunidades— foram tituladas no Rio de Janeiro: Campinho da Independência em Paraty, Preto Forro em Cabo Frio e Ilha da Marambaia em Mangaratiba. Das três titulações, as duas primeiras foram realizadas pelo ITERJ e a última pelo INCRA, ou seja, um número muito singelo para o número de comunidades reconhecidas.

Os territórios quilombolas, em geral, estão em áreas que foram marginalizadas durante o processo de colonização e em muitos casos são áreas de grande diversidade de espécies e recursos naturais, em alguns casos apresentam elevada especulação imobiliária e são focos de interesse do mercado financeiro. A verifica-se a valorização do interesse capitalista e não das comunidades, que face a demora na resolução da titulação, acabam abandonando o território.

Desta forma, pretendo aqui identificar e discorrer sobre o papel e os mecanismos de atuação das instituições públicas responsáveis no âmbito do Estado, pelo processo de regularização fundiária das terras asseguradas constitucionalmente. Entender as legislações vigentes e os órgãos envolvidos neste processo, assim como, detalhar sua atuação no que tange aos processos que envolve a comunidade Campinho da Independência, alvo deste estudo. Dar voz as mais de 5 mil comunidades quilombolas no território brasileiro, que são desterritorializadas a cada dia pelo agronegócio, pelos grileiros, pelos grandes latifundiários e pelo grande capital é contribuir com a luta pela garantia e/ou retomada do território e dos modos de vida há séculos espoliados.

Metodologia de análise

Para compreender as questões aqui colocadas foi realizada leitura dos

clássicos e contemporâneos da ciência política, sobretudo da literatura neoinstitucionalista tendo em vista a importância desta para a construção teórica e metodológica da pesquisa. Também realizamos a revisão de literatura especializada na questão quilombolas, com autores como Alfredo Wagner Berno de Almeida e José Maurício Arruti, que orientam as interpretações no que se refere aos temas da burocracia, sobretudo no que se refere que envolvem a questão fundiária em terras de remanescentes quilombolas.

Visando compreender os aspectos relacionados aos trâmites processuais, suas etapas e requisitos e critérios para homologação realizamos o levantamento e iniciamos a análise de uma extensa legislação vigente desde a promulgação da Constituição Federal que orienta e estabelece a institucionalização da política quilombola, bem como os desdobramentos constitucionais para a obtenção desse direito. Concomitantemente elaboramos um quadro síntese identificando as etapas, os órgãos envolvidos, as atribuições das instituições responsáveis, o resultado e os seus desdobramentos.

Tendo em vista que o recorte espacial desta pesquisa, analisamos o processo administrativo nº E-14/000.047/1998 da comunidade Quilombo do Campinho, aberto no ITERJ, em 1998, com 224 páginas. Foi verificado o posicionamento das instituições envolvidas e os resultados que levaram o andamento processual. O acesso a este material foi assegurado pelo setor de Protocolo do Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro.

Com base nos estudos de Cellard (2008), entendemos como insubstituível a pesquisa documental e a análise de processos, pois o uso do documento traz diversos artifícios que atestam as informações e pensamentos explicitados. «O documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante» (Cellard, 2008:295).

Para Gil (2010) as fontes documentais muitas vezes são capazes de proporcionar dados substancialmente valiosos que evitam a perda de tempo em uma pesquisa de campo. Para o autor, as fontes de documentação mais importantes são os registros estatísticos, os registros institucionais escritos, os documentos pessoais e as comunicações em massa. Desta forma, realizaremos uma análise qualitativa dos dados proces-

suais do Quilombo do Campinho, e posterior uma análise dos demais processos das comunidades tituladas no âmbito do estado.

Referencial Teórico

Problemas históricos se envolvendo o acesso à terra e concentração fundiária estão enraizadas em nossa história desde o período colonial se estendendo pela formação da República e é presente até os dias atuais afetando social e espacialmente todo o território nacional. Sob este quadro as comunidades quilombolas atravessaram todo o século XX marcados por essa base histórica, especialmente no que se refere ao acesso aos territórios tradicionalmente ocupados.

O censo demográfico que investigou pela primeira vez esta população, identificou que os Territórios Quilombolas delimitados abrigam 203.518 pessoas, sendo 167.702 quilombolas o que representa cerca de 12,6% do total de quilombolas no país, registrou ainda que apenas 4,3% da população quilombola reside em territórios já titulados no processo de regularização fundiária demarcando a histórica desigualdade de acesso às terras (IBGE, 2022). Esses dados apontam que, a despeito da criação de instrumentos legislativos nas esferas estaduais e no âmbito federal para a regulamentação dos territórios quilombolas, os traços e continuidades da origem histórica de aprisionamento da terra apresentam continuidades históricas que os impede de exercer o direito de (re)produção material e simbólica em seus territórios.

A promulgação da Constituição Federal foi um marco na construção democrática do Estado brasileiro, com a construção do «princípio da participação da sociedade civil» (Dagnino, 2004:140). Nas palavras de Sonia Fleury (2020:155) «a Constituição Federal de 1988 fortaleceu a defesa da soberania e de uma sociedade mais justa e diversificada, assegurando direitos humanos, sociais, culturais e econômicos, de uma forma ampla e abrangente». O reconhecimento à terra aos povos quilombolas foi um marco no anseio da sociedade civil, que reivindicava este direito a séculos.

De acordo com Girolamo Domenico Treccani (2006), verificamos diversos debates que foram iniciados pós-constituição de 1988 para definir os trâmites para a regularização fundiária das comunidades quilombolas culminando no Decreto N° 4.887 em 2003 (Brasil, 2003).

Antes disso, não estava definido os trâmites a serem adotados pelo estado para a efetivação da política. As discussões se pautavam inicialmente em torno da definição de *Estado* no artigo 68 do ADCT (Brasil, 1988), no que se tratava da competência de entidade federativa —estado como Estado brasileiro ou entidade federativa— que ficaria responsável pela emissão dos títulos às comunidades remanescentes de quilombo. Não existia uma metodologia própria, não existia um modo de *como fazer* a titulação de comunidades quilombolas. Até o ano de 2003, as titulações que ocorreram no estado brasileiro foram de forma experimental. Algumas, inclusive, sem sucesso e revogadas como é o caso do Quilombo de Santana no município de Quatis —a comunidade foi titulada em 1999 e teve seu título revogado devido a inconstitucionalidade no seu processo—. A tramitação durou 15 anos para a instituição desta legalidade. Apesar do avanço, em relação à obtenção de direitos, segundo Leite (2004:19),

de certo modo, o debate sobre a titulação das terras dos quilombos não ocupou, no fórum constitucional, um espaço de grande destaque e suspeita—se mesmo que tenha sido aceito pelas elites ali presentes, por acreditarem que se tratava de casos raros e pontuais, como o do Quilombo de Palmares.

Ou seja, é evidente que ao momento da discussão constitucional, os interesses dos parlamentares constituintes não eram legitimamente resolver a questão fundiária quilombola, mas sim, inserir um trecho que iria beneficiar a priori, algumas poucas minorias de pessoas. Não existia naquela época um estudo abrangente com a dimensão dos povos remanescentes de quilombo no território brasileiro. Na análise de Dagnino (2004) sobre o Estado ficam claras divergências de interesse entre este e a sociedade civil. Para Pereira (2009:10), «o Estado representa mais do que um conjunto de instituições com autoridade para tomar decisões, e com poder coercitivo, pois se configura também como uma relação de dominação, que deve ser controlada pela sociedade». A garantia constitucional da emissão de títulos aos povos quilombolas é um grande avanço para as lutas destes povos, abriu portas para a discussão sobre a política de terras no Brasil, mas não foi o suficiente para pautar transformações reais na realidade destas comunidades. E, dado a morosidade que é encontrada para a titulação fica evidente que a classe política nem sempre está a serviço da sociedade.

A elite agrária do país não está genuinamente preocupada com a resolução da questão fundiária quilombola, prova disso é que, após a promulgação do Decreto N° 4.887, o Partido da Frente Liberal propôs uma ação direta de inconstitucionalidade com objetivo de revogar o decreto (Almeida, 2010), e estagnar os avanços obtidos com a política criada.

E não é por menos que os avanços que foram alcançados pelas comunidades tradicionais no passar dos anos só se deram devido à mobilização popular, com os movimentos sociais organizados, assim como, políticos com ideias progressistas a fim de resolver a questão quilombola —algo que não era a agenda do governo ou ideal da maioria—. Conforme verificamos em Quijano (2005:21) «toda democratização possível da sociedade na América Latina deve ocorrer na maioria destes países, ao mesmo tempo e no mesmo movimento histórico como uma descolonização e como uma redistribuição do poder». Ou seja, garantir o direito a terra, dismantelar a estrutura colonial do estado e dar voz as comunidades que reivindicam seu direito constitucional ao território.

Instituições responsáveis pela política fundiária quilombola

As instituições, entendidas grosso modo como normas, valores e regras, apresentam vínculos importantes com as especificidades históricas, carregam e são portadoras de processos cumulativos de adaptação que tanto asseguram a manutenção como rupturas que moldam e/ou são igualmente moldadas por formas de pensar e agir, como ensinam os neoinstitucionalistas como North (1991), Hall e Taylor (1996), entre outros. Por isso, compreender o papel das instituições e dos atores no contexto do debate sobre a questão da terra no país e dos direitos territoriais em um contexto democrático torna-se essencial.

O reconhecimento constitucional pela garantia dos direitos territoriais às comunidades remanescentes de quilombos no Brasil trouxe um lento e conflituoso processo de ressignificação desta categoria que se apoia na emergência de uma gramática multicultural contemporânea (Taylor, 2009) de alcance global. No caso brasileiro implicou na associação entre direitos por cidadania e a construção de identidades diferenciadas (Mota, 2014) em um processo de construção legal de identidades (Lobão, 2010) que se dá concomitante à elaboração de instrumentos normativos e de

diretrizes que são apropriadas pelos diferentes atores no espaço público de modo e com temporalidades diversas (Ovalle e Ribeiro, 2018).

Todo o debate que se segue visando desde a identificação até o processo de regulamentação e reconhecimento dos territórios quilombolas se pauta vinculado à construção de identidades coletivas, que se associam às possibilidades de consolidação de direitos constitucionais (Oville e Ribeiro, 2018) ao mesmo tempo que abre um longo e lento processo de definição e ampliação de uma estrutura racional–legal para o estabelecimento dos direitos constitucionais criando redes de cooperação que possibilitam a emergência de formas de competição entre os *stakeholders* indicando que todo o processo burocrático, inevitavelmente passa por relações de poder (Fittipaldi, 2015).

Ainda segundo Fittipaldi (2015:141–142),

embora um dos objetivos de uma estrutura burocrática consista na geração de cooperação entre os *stakeholders*, de fato, *as burocracias são instituições impostas pelos vencedores aos perdedores* [...]. Em outros termos, antes de serem estruturas de cooperação visando à superação de dilemas de ação coletiva, as burocracias consistem em uma estrutura de poder (dominação) entre atores sociais, onde o padrão cooperativo, em boa medida, está pautado na hierarquização das relações organizacionais. Assim, as organizações burocráticas resultam do *conflito distributivo de poder* travado entre e intra grupos na sociedade, tendo sua morfologia definida pelo grupo vencedor do embate. Todavia, o conflito de poder não termina com a definição da estrutura burocrática imposta pelos vencedores, mas continua com as tentativas dos vencidos de modificá-la ao seu favor, comprometendo com isto o nível de cooperação entre os atores.

Assim, todo o entendimento do processo de reconhecimento dos direitos territoriais quilombolas passa pela criação de instrumentos jurídicos e administrativos elaborados para orientar os procedimentos e a regularização fundiária das comunidades quilombolas, estes instrumentos acompanham as temporalidades das etapas burocráticas ao longo de todo o processo. Incluem-se ainda neste processo, o papel dos funcionários das agências governamentais, pesquisadores —especialistas— e os novos sujeitos de direitos que mobilizam recursos e dispositivos institucionais e simbólicos para este fim (Ribeiro, 2017).

Por isso, para entendermos um pouco desta dinâmica descreveremos a seguir o papel das instituições e das estruturas burocráticas que orientam

os procedimentos de reconhecimento e regulação fundiária. Não obstante é necessário ressaltar que a concentração fundiária é central neste entendimento, por isso iniciamos a discussão por ela.

O Decreto Nº 4.887, do INCRA, autarquia federal da Administração Pública brasileira, criado pelo Decreto Nº 1.110, de 09 de julho de 1970, cuja missão prioritária de realizar a reforma agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras públicas da união (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2020), ficou responsável pela seguinte atribuição:

compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Brasil, 2003:art. 3º).

Ainda é previsto, de acordo com o artigo 3º, § 2º, que «para os fins deste decreto, o INCRA poderá estabelecer convênios, contratos, acordos e instrumentos similares com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, organizações não-governamentais e entidades privadas, observada a legislação pertinente» (Brasil, 2003:art. 3º).

Concomitantemente, à FCP —instituição pública voltada para promoção e preservação dos valores culturais, históricos, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira— ficou responsável pela inscrição no cadastro geral das comunidades remanescentes de quilombo, com fim de expedir certidão respectiva a essas comunidades, conforme regulamentado nos artigos 1º, 2º e 4º do decreto, assim como:

compete ao Ministério da Cultura, por meio da [FCP], assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento previsto neste Decreto (Brasil, 2003:art. 5º).

Sendo assim, ao INCRA e a FCP ficou atribuída o protagonismo nos processos de reconhecimento, demarcação e titulação das comunidades quilombolas. Entretanto, o decreto prevê ainda a transmissão de competência aos Estados e Municípios, se assim for identificada essas esferas como parte interessadas do processo, conforme é descrito, «em sendo constatado que as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidem sobre terras de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o INCRA encaminhará os autos para os entes responsáveis pela titulação» (Brasil, 2003:art. 12º).

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o ITERJ é uma autarquia vinculada à Secretaria das Cidades, dotada de personalidade jurídica de direito público, criado pela Lei Nº 1.738, em 5 de novembro de 1990, e alterada pela Lei Nº 2.696, de 19 de fevereiro de 1997 (ITERJ, 2013), e tem como atribuição constitucional «democratizar o acesso à terra —posseiros, sem teto e sem—terra— intervindo na solução dos conflitos e nos processos de regularização fundiária, [assim como] promover, ordenar e priorizar os assentamentos urbanos e rurais, em terras públicas e privadas» (ITERJ, 2013:parr. 1). Neste parâmetro, o ITERJ é a entidade pública do Estado com o papel de promover a regularização fundiária, ainda que em seu estatuto de criação, não se verifique a atribuição de atuação em territórios quilombolas.

De acordo com o Decreto Nº 4.887, para dar início ao do processo de regularização fundiária algumas etapas são necessárias. Para iniciar o processo a comunidade deve criar uma associação comunitária, com uma ata de criação deve ser aberto um processo na FCP. A FCP solicita o laudo antropológico da comunidade buscando recuperar a história da ocupação desses territórios. Após o reconhecimento e emissão do laudo pela instituição, a comunidade deve apresentar ao INCRA a certidão emitida pela FCP para dar início ao processo de demarcação das terras —esta regulamentação só foi dada após o ano de 2003, antes disso, a FCP realizava convênios com os institutos de terra do estado para proceder com a regularização— (Brasil, 2003).

Após o passo anterior, o INCRA se encarrega da elaboração do relatório técnico de identificação e delimitação (RTID), que fará um levantamento de informações cartográficas, fundiárias, agrônomicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas.

O RTDI tem como objetivo identificar os limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos, conforme descreve o INCRA em suas atribuições (Brasil, 2003).

Após a publicação do RTID, a comunidade tem o prazo de 90 dias para averiguar e contestar as informações junto à Superintendência Regional do INCRA —a mais próxima à comunidade— juntando as provas das devidas contestações. Do julgamento das contestações, caberá recurso único ao Conselho Diretor do INCRA Sede, no prazo de 30 dias a contar da notificação. Com isso, é realizada a primeira etapa da fase de identificação do território. O presidente do INCRA deve publicar uma portaria que reconhece os limites do território quilombola no Diário Oficial da União e dos estados (Brasil, 2003).

Em casos de propriedades privadas incidentes no território, é necessária a publicação de um Decreto de Desapropriação por Interesse Social —emitido pelo presidente da república—. Os imóveis desapropriados serão vistoriados e avaliados conforme os preços de mercado, pagando sempre previamente e em dinheiro os terrenos com ou sem construções (Brasil, 2003).

Após esse processo, o presidente do INCRA realizará a titulação mediante a outorga de título coletivo, imprescritível e pró-indiviso à comunidade em nome de sua associação legalmente constituída, sem nenhum ônus financeiro. Em caso de terra localizada em território estadual ou municipal, a competência é dessas entidades em emitir as certificações (Brasil, 2003). Os Estados da Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe possuem leis específicas para regularizar os territórios quilombolas.

Comunidades quilombolas no Estado do Rio de Janeiro

Segundos os dados oficiais da FCP, 43 comunidades são reconhecidas como remanescente de Quilombo pela instituição e uma está em análise para reconhecimento. Desta forma, trouxemos alguns dados referentes a estas comunidades, descrevendo o ano de abertura do processo na FCP, assim como o ano de abertura de processos no INCRA e no ITERJ. No quadro 1 e 2 é possível verificar o início da tramitação destes processos e como está à situação atual destas comunidades até os dias de hoje.

Comunidade	Município	Ano de abertura do processo na FCP	Ano de abertura do processo no INCRA/ITERJ	Ano da titulação da comunidade
1. Campinho da Independência	Paraty	1997	1998	1999
2. Caveira	São Pedro da Aldeia e Cabo Frio	1998	2004	–
3. Sacopá	Rio de Janeiro	1999	2005	–
4. Ilha de Marambaia	Mangaratiba	1999	2006	2014
5. Rasa	Armação dos Búzios	1999	1999 004*	–
6. São José da Serra	Valença	1999	1999 005*	–
7. Santana	Quatis	1999	1999 004*	–
8. Santa Rita do Bracuí	Angra dos Reis	1999	1999 006*	–
9. Feital	Magé	2001	2000 001	–
10. Preto Forro	Cabo Frio	2003	2004 2010**	2011
11. Conceição de Imbé	Campos dos Goytacazes	2005	–	–
12. Cambucá	Campos dos Goytacazes	2005	–	–
15. Pedra do Sal	Rio de Janeiro	2005	2005	–
16. Botafogo	Cabo Frio	2006	2007	–
17. Sobara	Araruama	2006	2006	–
18. Machadinha	Quissamá	2006	2006	–
19. Maria Conga	Magé	2007	2007	–
20. Cabral	Paraty	2007	2006	–
21. São Benedito	São Fidélis	2007	2006	–
22. Alto da Serra do Mar	Angra dos Reis e Rio Claro	2007	2006	–
23. Sossego	Campos dos Goytacazes	2007	–	–
24. Lagoa Feia	Campos dos Goytacazes	2007	–	–
25. Cruzeirinho	Natividade	2009	2007	–
26. Deserto Feliz	São Francisco de Itabapoana	2010	2007	–
27. Tapera	Petrópolis	2011	2013	–
28. Maria Joaquina	Cabo Frio	2011	2013	–
29. Maria Romana	Cabo Frio	2011	2011	–
30. Bahia Formosa	Armação dos Búzios	2011	2012	–
31. Barrinha	São Francisco de Itabapoana	2011	2012	–
32. Boa Esperança	Areal	2012	2013	–
33. Tapinoá	Araruama	2012	2009	–
34. Cafundá Astrogilda	Rio de Janeiro	2013	2016	–
35. Camorim	Rio de Janeiro	2013	2008	–
36. Fazenda Santa Justina	Mangaratiba	2013	2016	–
37. Dona Bilina	Rio de Janeiro	2014	–	–
38. Grotão	Niterói	2016	2018	–
39. Fazenda Espírito Santo	Cabo Frio	2016	–	–
40. Costópolis	Campos dos Goytacazes	2018	–	–
41. Guiti	Paraty	2018	–	–
42. Bongaba	Magé	2017	–	–
43. Pedra Bonita	Rio de Janeiro	2021	2021	–

Fonte: Elaboração própria com dados da FCP, INCRA e ITERJ.

Quadro 1. Comunidades Quilombolas reconhecidas pela FCP e tituladas

Observações: os Quilombos titulados pelo ITERJ aparecem em *verde* e o Quilombo titulado pelo INCRA em *azul claro*. (*) Até o ano de 2003 a instituição responsável pela titulação de territórios quilombolas era a FCP. As duas datas na tabela, se dá devido a FCP ter inaugurado processo administrativo no ITERJ para regularização das Comunidades, que após o Decreto N° 4.887, remeteu ao INCRA, que inaugurou novos processos administrativos. (**) Processo foi inaugurado primeiramente no INCRA, em 2004, que remeteu o processo ao ITERJ em 2010, para proceder com a regularização da comunidade.

Comunidade	Município	Ano de abertura do processo na FCP	Ano de abertura do processo no INCRA/ITERJ	Ano da titulação da comunidade
I. Chácara do Céu Dois Irmãos	Rio de Janeiro	2014	-	-

Fonte: Elaboração própria com dados da FCP.

Quadro 2. Comunidade Quilombola em análise pela FCP

Com estes dois quadros podemos verificar alguns dados que nos traz subsídios para esta análise. Conforme o quadro I, das oito comunidades com processos administrativos inaugurados nos anos 90 —entre 1997 e 1999—, apenas duas destas tiveram suas tramitações concluídas —as comunidades Ilha de Marambaia e Campinho da Independência—. As demais comunidades seguem com processos administrativos há mais de 20 anos tramitando no poder público, sem que seja dada uma definição quanto à situação do seu direito a terra. Dos 18 processos abertos nos anos 2000 —entre 2001 e 2010— apenas uma comunidade foi titulada, sendo Preto Forro. Todas as 17 comunidades que tem processos administrativos com mais de 10 anos —algumas com mais de 20 anos— seguem sem definição quanto a sua titulação.

Ainda com dados do quadro I, das 43 comunidades —sendo três tituladas e 40 em aguardo para titulação—, 11 comunidades não tiveram procedimento administrativo aberto no INCRA ou no ITERJ. Ou seja, comunidades com processos abertos há 18 anos —como é o caso de Aleluia, Batatal, Cambucá e Conceição do Imbé, em Campos dos Goytacazes— seguem sem uma definição se terão suas terras tituladas. Entretanto, vale ressaltar que devido a titulação coletiva e pró-indiviso que as comunidades quilombolas recebem, algumas optam apenas por

ser reconhecida como remanescentes de quilombos, para ter acesso a créditos rurais, fornecidos pelas instituições agrárias, preferindo manter seus títulos individuais de propriedade.

No quadro 2 podemos observar que ainda há uma comunidade aguardando para verificar sua aptidão, ou seja, verificar se o seu auto-reconhecimento quilombola é validado. O processo está há nove anos em tramitação na FCP.

Dada essa análise, verificamos que há uma morosidade institucional das entidades públicas em tramitar e concluir os processos de regularização fundiária quilombola. A entidade responsável pela titulação de acordo com decreto federal, na personalidade do INCRA, titulouse apenas uma comunidade no estado do Rio de Janeiro —isso em 2014— 11 anos depois da criação da política pública e do decreto que regulamentou os trâmites para a titulação quilombola.

Tendo isso em vista, precisamos entender como se dá esse processo burocrática, quais as entidades envolvidas e como é na prática a titulação de uma comunidade quilombola. Para tanto, trazemos o processo de titulação da comunidade Quilombo do Campinho, com uma análise de seus desdobramentos burocráticos, assim como, as entidades envolvidas neste processo.

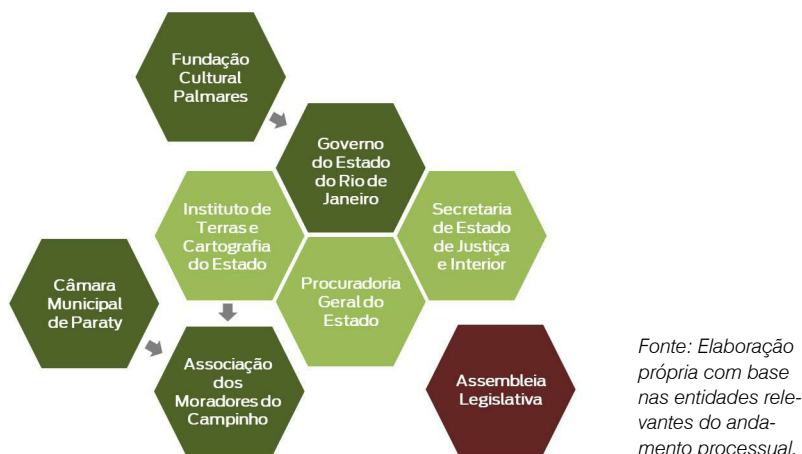
Campinho da Independência, município de Paraty, processo E-14/000.047/1998

Segundo relatos dos comunitários em laudo antropológico acostado ao processo administrativo, todos os moradores são descendentes de três escravas, sendo elas Vovó Antonica (Tonica), sua irmã Marcelina e sua prima Luiza. Segundo os relatos dos mais velhos, as três não eram escravas comuns, pois possuíam cultura, posses e habitavam a casa-grande. Conta-se também que existiam muitas fazendas no local, inclusive a maior delas: a Fazenda Independência. Após a abolição da escravatura, os fazendeiros abandonaram suas propriedades que foram depois divididas entre aqueles que ali trabalharam.

O quilombo do Campinho, no município de Paraty, possui uma particularidade que difere de grande parte das comunidades localizadas no Estado do Rio de Janeiro. Esta foi a primeira comunidade titulada no Estado. O reconhecimento da comunidade como remanescentes de quilombo —1997—, bem como a abertura de processo para sua regula-

rização —1998—, e sua titulação —1999— se deu antes da regulamentação do Decreto N° 4.887 (Brasil, 2003). Ou seja, durante a titulação da comunidade, não existia na estrutura jurídica-legal uma determinação e um procedimento para regularizar as comunidades quilombolas. Foi verificada, em nossa análise, que os procedimentos adotados eram uma inovação jurídica em todos os âmbitos da administração pública. Para ratificar as informações supracitadas, trazemos uma análise de como se deu a tramitação processual, bem como, as entidades envolvidas (figura 1).

Figura 1. Fluxograma do Processo E-14/000.047/1998



No fluxograma foram elencadas as principais instituições que atuaram na regularização da comunidade do Campinho da Independência, a seguir discorreremos sobre o papel de cada instituição no processo de regulamentação e regularização fundiária.

Fundação Cultural Palmares (FCP)

Até o ano de 2003, o órgão era a entidade responsável pela titulação das comunidades quilombolas. O processo foi iniciado em 1997, e em 1998 —após os trabalhos iniciais da instituição— foi verificado que a área do quilombo do Campinho estava localizada na Fazenda Paraty Mirim e Independência, de propriedade do Estado do Rio de Janeiro, desapropriada no ano 1976 com objetivo de promover reforma agrária

em assentamentos rurais do estado. O trabalho inicial foi um convênio entre a FCP e a Universidade de Alagoas e a publicação do parecer da Instituição, bem como, a delimitação da área, laudo antropológico e memorial descritivo foi publicado no Diário Oficial da União no dia 11 de fevereiro de 1998. Dito isto, a FCP remeteu o processo ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, para que este tomasse ciência e providências quanto à titulação da comunidade quilombola.

O processo administrativo Nº E-14/000.047/1998 foi inaugurado no dia 20 de fevereiro de 1998, pela Procuradoria Geral do Estado (PGE) com os anexos encaminhados pela FCP e publicação no Diário Oficial da União (PGE, 1999).

Governo do Estado do Rio de Janeiro

Diversas foram às entidades do Governo do Estado envolvidas na tramitação processual da comunidade Quilombo do Campinho. Ficou a cargo da Secretaria de Estado de Justiça e Interior, por meio do Departamento do Patrimônio Imobiliário do Estado, identificar preliminarmente se de fato a área da comunidade estava inserida em próprio estadual. Desta forma, na folha 14 do processo administrativo, em 12 de maio de 1998 foi constatado a inserção da comunidade em próprio estadual, ou seja, uma propriedade do Governo do Estado do Rio de Janeiro, e o mesmo foi remetido à PGE para emissão de parecer quanto ao prosseguimento da titulação (PGE, 1999).

Em 17 de junho de 1998, nas fls. 15 – 71, foi emitido o parecer da PGE que afirmava o dever do Estado em emitir um título de *propriedade definitiva* aos remanescentes de quilombo do Campinho, dado que em seu entendimento era dever deste ente federativo a aplicação do artigo 68, do ADCT (Brasil, 1988). Foi anexado ao parecer da PGE uma Minuta de Doação à comunidade, um Parecer da antropóloga Neusa Maria Mendes de Gusmão —que fez o laudo da comunidade—, o parecer do constitucionalista Walter Ceneviva —que trata da auto aplicabilidade do artigo 68 do ADCT—, o Decreto Nº 8.897 de 20 de junho de 1967 do governador do Estado do Rio de Janeiro, Roberto Silveira —que destina o imóvel do Estado para fins de colonização agrícola—, a conclusão do 1º Seminário Nacional de Comunidades Remanescente de Quilombos, assim como, a planta de localização da área com seu memo-

rial descritivo e a certidão da Fazenda Paraty Mirim e Independência que ora fora desapropriada pelo Estado do Rio de Janeiro (PGE, 1999).

Dado a análise da PGE e o parecer favorável ao prosseguimento do feito, foi encaminhado pelo ITERJ, no dia 01 de julho de 1998, nas fls. 76 – 78 do presente processo (PGE, 1999), o laudo técnico da instituição quanto à comunidade remanescente de Quilombo do Campinho.

Em seguida, a PGE anexa novamente a minuta sugestiva de escritura de reconhecimento de propriedade definitiva com emissão de título através da escritura pública de doação com cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade e reversão que entre si fazem como outorgante doador Estado do Rio de Janeiro, assim como o a aprovação dos pareceres acostados nos autos, nas fls. 79 – 91 (PGE, 1999), no dia 16 de julho de 1998 e nova remessa ao ITERJ.

Neste momento, se inicia um novo debate perante o processo administrativo, e antes da remessa para autorizo do governador, um novo questionamento é iniciado pela PGE, se é necessária aprovação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) quanto à doação do próprio estadual à comunidade remanescente de quilombos, nas fls. 87 – 91 (PGE, 1999). Esta interpelação se dá devido ao contemplado no artigo 68, § 1 e 251, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, no qual é explicitado que as doações de próprio estadual devem preceder de autorização da ALERJ para realização do feito (ALERJ, 1989). Entretanto, dado a situação inédita no âmbito do estado, por se tratar da primeira comunidade remanescente de quilombo, não havia um entendimento jurídico sobre como preceder com o feito.

Nesse sentido, o ITERJ se manifesta nas fls. 93 – 134 (PGE, 1999) no sentido de emitir novo parecer e encaminhamento ao Governador do Estado do Rio de Janeiro, para aprovação do prosseguimento do processo administrativo. Bem como, juntada da *ata* de fundação da Associação de Moradores do Campinho, certidão cartorária comprovando a fundação da referida associação, novo relatório técnico com base em diligência realizada na comunidade, com fotos da localidade e de reuniões deflagradas na localidade quilombola. A Declaração emitida pela Câmara Municipal de Paraty atesta que a associação é uma “entidade civil, de direito privado, sem fins lucrativos, apartidária, representativa dos remanescentes de quilombos e seus descendentes, e a mesma encontra-se em pleno funcionamento, com uma diretoria constituída e

regida por estatuto próprio, registrado no Cartório do Ofício Único da Comarca de Paraty” (PGE, 1999:fl. 134).

Por meio de um parecer, o ITERJ se manifesta, nas fls. 152 – 157 (PGE, 1999), pela *desnecessidade de aprovação prévia* pela ALERJ, e elenca algumas das razões que levaram o instituto a esta posição, sendo elas: i) a lei ordena que o Estado reconheça a propriedade das comunidades e ii) a definição de comunidades remanescentes de quilombos possui conteúdo científico e não político. Desta forma, o processo é encaminhado à Secretaria de Justiça —no dia 01 de dezembro de 1998— para remessa ao Governador do Estado para emissão de parecer.

Na folha 166 (PGE, 1999), dia 28 de dezembro de 1998, o governador do Estado do Rio de Janeiro, Marcello Alencar, emite parecer *autorizando* a doação das terras de próprio estadual à comunidade remanescente de Quilombo Campinho da Independência, e publica o parecer no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ) remetendo o processo à Secretaria de Estado de Justiça e Interior para providências do feito.

É importante contextualizar que 1998 foi o último ano do pleito do governador Marcelo Alencar —1995 a 1998—. Sendo assim, no início do governo do governador Anthony Garotinho —1999 a 2002— o processo precisou ser revisado para novas manifestações dos gestores das instituições elencadas anteriormente.

Desta forma, o processo retorna ao Departamento do Patrimônio imobiliário do Estado, no qual é manifestado —no dia 12 de janeiro de 1999— que

antes de efetivar a doação, é importante consignar que tanto este departamento, quanto o ITERJ, autarquia que coordenará a doação, devem observar os pronunciamentos de acatamento obrigatório da douta PGE, que diz ser necessária autorização legislativa, e como, data vênua, a matéria não parece submeter-se apenas ao critério de conveniência e oportunidade do Excelentíssimo Senhor Governador (PGE, 1999: fl. 170).

Sendo assim, o processo é remetido à PGE, que em parecer emitido no dia 1 de fevereiro de 1999, nas fls. 174 – 176, o procurador do Estado se manifesta reiterando a «desnecessidade —com mais rigor, pelo descabimento— de prévia autorização legislativa para efetivação da doação em tela» (PGE, 1999:fl. 174), sugerindo que a matéria seja novamente anali-

sada pelo atual governador do estado com objetivo de prosseguimento do feito.

Desta forma, se manifestam os Secretários de Assuntos Fundiários, Administração e Reestruturação, Procuradoria Geral do Estado, concluindo pela desnecessidade e até pelo descabimento de prévia autorização legislativa, em despacho na folha 181 (PGE, 1999), no dia 24 de fevereiro de 1999. O processo ainda tramita pela Secretaria de Estado da Casa Civil, que na pessoa do subsecretário de Estado para Assuntos Institucionais e Jurídicos, Nildson Araújo da Cruz, se manifesta no sentido de ratificar o entendimento supracitado, salientando as seguintes informações que merecem destaque:

restou instituída, salvo melhor juízo, uma espécie de usucapião por declaração constitucional e não judicial, isto é, o imóvel já pertence àqueles remanescentes, integra o seu patrimônio, sem prestação jurisdicional. Assim, achei pertinentes as seguintes considerações:

- a) o imóvel não é do Estado (nem da união, nem do Município); é, em verdade dos descendentes dos quilombolas, que permaneceram na sua posse;
- b) por ser deles e não do Estado, dispensável autorização legislativa;
- c) mas, sendo deles, parece também não haver lugar para escritura de doação, eis que não se pode doar a alguém o que já lhe pertence.

Nestas condições, e no meu pensar, risco de não se registrar título só poderá ocorrer na hipótese de doação, data vênua, pelo que a solução cabível é uma só, ou seja, o termo ou a escritura de atestação de domínio daquela comunidade, representada pela Associação dos Moradores do Campinho, sobre a gleba (PGE, 1999:fl. 181)

Após este entendimento, o processo chega até a governadora em exercício, Benedita da Silva —na ausência do governador Anthony Garotinho—, que aprova *integralmente* as manifestações no sentido da *atestação de domínio da comunidade remanescente do quilombo de Paraty* gleba descrita no processo administrativo à Associação dos Moradores do Campinho, na folha 194 (PGE, 1999), no dia 10 de março de 1999.

Desta forma, com a autorização da governadora do Estado, é realizada a publicação no DOERJ —no dia 11 de março de 1999— da autorização da doação das terras a comunidade do Campinho. Em seguida, por normativas estaduais, um novo volume do processo é inaugurado, pois os processos administrativos do Estado só tramitam 200 páginas por volume. Sendo assim, no dia 05 de maio de 1999, na folha 07, do volume II, é remetido à FCP os documentos integrantes do processo administrativo, bem como o decreto da governadora do Estado de doação das terras a comunidade, a Escritura de Atestação de Domínio, constando o Registro de Imóvel emitido pelo Único Serviço Notarial e Registral de Paraty, em favor da Associação de Moradores do Campinho (PGE, 1999).

Reflexões finais

As etapas do processo listadas neste caso ilustrativo do Quilombo do Campinho denotam alguns elementos importantes para reflexão sobre os limites e desafios da titulação dos territórios quilombolas.

Um primeiro aspecto a ser destacado é que apesar da demanda secular dos remanescentes de quilombolas por reconhecimento dos direitos territoriais, a sua inclusão no ordenamento jurídico aconteceu tardiamente e, ainda levou décadas para a criação de instrumentos jurídicos e administrativos, portanto que dificultaram não só o entendimento sobre as categorias quilombolas, autodefinição, por exemplo. Estas limitações de entendimento levam por muitas vezes as agências e instituições responsáveis e os próprios agentes do Estado a cometerem decisões desfavoráveis e/ou inconsistências processuais que retardam e/ou impedem o prosseguimento dos processos, em muitos casos, estas inconsistências promovem intensas disputas jurídicas, institucionais, administrativas e simbólicas entre instituições e grupos de interesse revelando as intensas relações de poder entre e intra frações de classe.

Conflitos institucionais e administrativos entre as esferas de poder se mostrar significativo, particularmente no que se refere ao domínio patrimonial da terra, nesta dimensão disputas jurídicas envolvem tanto diferentes esferas da União, como o judiciário e os cartórios. Neste aspecto contribuem para os conflitos institucionais tanto as imprecisões como as ausências cartográficas das terras. A cartografia neste caso, funciona

não apenas como um instrumento jurídico–legal como instrumento de poder dotado de intencionalidade e recurso de poder.

Os laudos antropológicos e os relatórios de identificação étnica elaborados como diagnósticos situacionais para a orientação de intervenções na aplicação dos direitos constitucionais têm um peso importante no reconhecimento dos direitos territoriais frequentemente quando se verificam condições de assimetrias de poder. Mesmo com importância técnica especializada destes laudos, não é incomum encontrarmos requisições de revisões, alterações, negação das indicações apontadas nestes laudos por instituições e agentes do Estado e do setor privado.

É preciso considerar as particularidades e dinâmicas que envolvem cada caso de regularização fundiária quilombola. Entretanto, o que verificamos nesse processo ilustrado é que, mesmo após as diversas manifestações das instituições, um dos atores que nem sequer participou do processo, a ALERJ, mostrou como um real empecilho para o andamento do processo. Foram mais de 100 páginas, de 224 no total, e sete meses dedicados ao debate sobre a constitucionalidade da tramitação processual e se deveria ou não ser remetido a ALERJ para aprovação.

Levamos em consideração que se tratava de uma matéria nova para todas as entidades envolvidas, mas é importante salientar que o debate sobre a matéria foi o maior motivo de morosidade para a titulação da comunidade, que foi aprovada por duas vezes, sem a necessidade de parecer legislativo prévio.

Os resultados preliminares da pesquisa nos mostram que o Estado brasileiro apesar de moderno e de valiosas inovações jurídicas permanece arraigado em interpretações conservadoras cultural e politicamente. Na análise processual da comunidade Quilombo do Campinho foi possível identificar uma solução rápida para a comunidade, que em menos de dois anos obteve seu direito a terra garantida, mas ainda assim, os entraves jurídicos arrastaram a tramitação processual por mais de 100 páginas. Refletindo sobre as questões legislativas e institucionais, e ao que nos parece, antes da criação da política pública e das etapas que regulamentaram a titulação de comunidades quilombolas —apesar de pouco entendimento sobre a pauta— foi possível fazer uma tramitação e titulação, mas ainda assim, se verificam entraves jurídicos para o cumprimento da Constituição Federal. E, após a instituição dos métodos através do Decreto N° 4.887 (Brasil, 2003), aparentemente,

a tramitação e titulação das comunidades quilombolas se tornou um processo ainda mais moroso e mais burocrático refletindo as contradições institucionais e as relações de poder que permeiam as instituições e os agentes do Estado e do setor privado

Conforme descrito anteriormente, a tramitação processual não foi participada a Associação dos Moradores do Campinho sobre qualquer andamento do processo, não houve fala nem contribuição desta comunidade no andamento do processo —de maneira documental, ou menos—. Os únicos registros que constam da comunidade são na abertura do procedimento e documentos da fundação da associação, mas não verificamos assembleias e documentos que constatarem que a comunidade quilombola efetivamente participou do processo, o que não podemos afirmar se de fato a titulação contemplou as questões históricas e territoriais do povo remanescente de quilombo.

O que nos cabe, é reforçar o pensamento do Nildson Araújo da Cruz, que tratou da matéria como sendo de propriedade das comunidades remanescentes de quilombo, não do Estado ou de qualquer ente federativo. Neste entendimento, não caberia nos processos de titulação anuência prévia de proprietários que na verdade nunca tiveram efetivo direito de posse sobre estas terras. Sendo assim, entendemos que este entendimento é o plausível para tratar da política de regularização fundiária quilombola por ora, e se levado em consideração, pode subsidiar as demais problemáticas que envolvem o direito à terra em outras comunidades remanescentes do Estado do Rio de Janeiro.

Referências Bibliográficas

- ALERJ (1989).** *Constituição Estadual do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: ALERJ. [On–line] Obtido em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70450/CE_RJ_EC_92-2022_com_EC_93_94.pdf?sequence=5&isAllowed=y (10 de julho de 2023)
- Almeida, A (2010).** Campanhas de desterritorialização na Amazônia: o agronegócio e a reestruturação do mercado de terras, in W. Bolle, E. Castro e M. Vejmelka (org.) *Amazônia: região universal e teatro do mundo*, São Paulo: Globo.
- Brasil (1988).** *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.
- Brasil (2003).** *Decreto Nº 4.887, de 20 de novembro de 2003*, Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. [On–line] Obtido em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.887%2C%20DE%2020.Ato%20das%20Disposi%C3%A7%C3%B5es%20Constitucionais%20Transit%C3%B3rias (10 de julho de 2023).
- Cellard, A. (2008).** A análise documental, in J. Poupart, J. P. Deslauriers, L. H. Groulx, A. Laperriere, R. Mayer e A. Pires (orgs.) *A pesquisa qualitativa. Enfoques epistemológicos e metodológicos*, Petrópolis: Editora Vozes. [On–line] Obtido em: https://disciplinas.usp.br/pluginfile.php/1932953/mod_resource/content/1/CELLARD%2C%20Andr%C3%A9%20An%C3%A1lise%20documental.pdf (10 de julho de 2023).
- CONAQ (2023).** O que é Quilombo?, *Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ)*. [On–line] Obtido em: <https://conaq.org.br/coletivo/terra-e-territorio/> (10 de julho de 2023)
- Dagnino, E. (2004).** *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra.
- Fittipaldi, Í. (2015).** A ‘genética’ dos modelos analíticos sobre burocracia: alcances e limites das opções ontológicas e epistemológicas dos projetos de pesquisa dos estudos organizacionais, *Revista Sociologia e Política*, Vol. 23 (54), 137–153. [On–line] Obtido em: www.scielo.br/j/rsocp/a/YYGWBpXwBrDRLMQ7ckVKWtp/?format=pdf&lang=pt (10 de julho de 2023)
- Fleury, S. (2020).** A desconstrução da democracia social e da cidadania urbana no Brasil, in A. Minteguiaga e P. L. Aguilar (eds.) *La disputa por el bienestar en América Latina en tiempos de asedio neoliberal*, Buenos Aires:

- CLACSO. [On–line] Obtido em: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/ag/20200921052306/Disputa-bienestar.pdf> (10 de julho de 2023)
- Gil, A (2010).** *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*, São Paulo: Atlas.
- Hall, P. e Taylor, R. (1996).** Political science and the three new institutionalism, *Political Studies*, Vol.5 (44), 936–957.
- IBGE (2022).** Censo 2022. Brasil tem 1,3 milhão de quilombolas em 1.696 municípios, *Agência IBGE, Notícias*. [On–line] Obtido em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37464-brasil-tem-1-3-milhao-de-quilombolas-em-1-696-municipios> (10 de julho de 2023)
- IBGE (2023).** Quilombolas no Brasil, *IBGE Educa*. [On–line] Obtido em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/21311-quilombolas-no-brasil.html> (25 de junio de 2023)
- ITERJ (2013).** Sobre o ITERJ, *Governo do Estado Rio de Janeiro, ITERJ*. [On–line] Obtido em: http://www.iterj.rj.gov.br/iterj_site/sobre (10 de julho de 2023)
- Leite, I. (2004).** *O legado do testamento: a comunidade de Casca em perícia*, Porto Alegre: Editora da UFRGS; Florianópolis: NUER/UFSC.
- Lobão, R. (2010).** *Cosmologias políticas do neocolonialismo: como uma política pública pode se transformar em uma política do ressentimento*, Niterói: Editora da UFF.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário (2020).** O Incra, *Ministério do Desenvolvimento Agrário*. [On–line] Obtido em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/institucional-1/o-incra> (10 de julho de 2023)
- Mota, F. (2014).** *Cidadãos em toda parte ou cidadãos à parte?: demandas de direitos e reconhecimento no Brasil e na França*, Niterói: Consequência.
- North, D. C. (1991).** Institutions, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5 (1), 97–112.
- Ovalle, L. e Ribeiro, Y. (2018).** Garantia de direitos e burocracias estatais: mediadores universitários, protagonistas quilombolas e a tradição em disputa, *Horizontes Antropológicos*, Ano 24 (50), 215–242. [On–line] Obtido em: www.scielo.br/j/ha/a/sV5d4yS4BQyL9NYbfq5rXBb/?format=pdf&lang=pt (10 de julho de 2023)
- Pereira, P. (2009).** Estado, sociedade e esfera pública, in CFESS e ABEPSS. (orgs.) *Serviço social: direitos sociais e competências profissionais*, Brasília: CFESS.

- PGE (1999).** *Comunidade Quilombo do Campinho da Independência. Processo administrativo nº E-14/000.047/1998*, Rio de Janeiro: Procuradoria Geral do Estado (PGE).
- Ribeiro, Y. (2017).** *Agentes políticos, especialistas e territórios de direitos: os 'remanescentes de quilombo' no Rio de Janeiro e os 'descendentes de imigrantes' em Paris. Tese (doutorado em Antropologia)*, Niterói: Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense. [On-line] Obtido em: [https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/9269/YOLANDA-GAFFR%*c3*%*89*E-RIBEIRO.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/9269/YOLANDA-GAFFR%c3%89E-RIBEIRO.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (10 de julho de 2023)
- Taylor, C. (2009).** *Multiculturalismo, diferença e democracia*, Paris: Flamarion.
- Treccani, G. (2006).** *Terras de quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação*, Belém: Girolamo Domenico Treccani.
- Quijano, A. (2005).** Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina, in E. Lander (org.) *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais, perspectivas latino-americanas*, Buenos Aires: CLACSO.