

NOTA TÉCNICA Nº 25 - DPGU/SGAI DPGU/GTCT DPGU

Em 18 de junho de 2025.

Examina o contexto e as condições de realização de direitos das comunidades quilombolas do Território Étnico de Alcântara/MA. Orienta a atuação da Defensoria Pública da União no contexto dos conflitos envolvendo o Centro de Lançamento de Alcântara/MA.

1. OBJETO DA MANIFESTAÇÃO TÉCNICA

O presente documento técnico tem como objetivo atender às provocações formuladas pela Defensoria Regional de Direitos Humanos no estado do Maranhão, especificamente quanto às questões de representação das comunidades quilombolas no âmbito do processo de titulação de terras junto ao INCRA e nos demais espaços político-deliberativos.

Para tanto, realizou-se exame das condições de existência e de exercício de direitos por parte das comunidades quilombolas de Alcântara, considerando também os conflitos havidos em torno do Centro de Lançamento de Alcântara. Além disso, examinou-se a atual situação jurídica do território, ponderando a respeito dos mais recentes acontecimentos no campo jurídico, como a condenação do Estado brasileiro no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o acordo proposto pelo Governo Federal para a regularização do domínio das terras quilombolas.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS DINÂMICAS SOCIOTERRITORIAIS E POLÍTICAS DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA

As comunidades quilombolas à primeira vista são, como trabalhava Clóvis Moura, a representação do que em outro momento foi a insurgência viva e a resistência ao escravismo, pois os quilombos, na origem, “eram frutos das contradições estruturais do sistema escravista e refletiam, na sua dinâmica, em nível de conflito social, a negação desse sistema por parte dos oprimidos” (Moura, 1987, p. 13). Ao se constituírem na contradição e nas margens, as comunidades que hoje se identificam como quilombolas teriam se fortalecido na relação com a terra e na construção de seus territórios enquanto experiências distintas, mas que encontram um ponto de contato na luta coletiva.

Alfredo Wagner Berno de Almeida (2011) propôs-se a revisitar o conceito teórico-histórico-jurídico de “quilombo” cristalizado a partir da experiência colonial, com base nas definições engessadas e advindas das disposições do Conselho Ultramarino de 1740, que incorporava elementos como a fuga – dos chamados “escravos fugidios”, o isolamento físico e econômico e a autoprodução de subsistência como centrais.

Nessa perspectiva, para rever as bases do conceito, seria necessário considerar a complexidade dos fenômenos, apontando Almeida que as consagradas conceituações de “quilombo” não possuiriam capacidade

explicativa suficiente, já que “cada grupo tem sua própria história”, que legitima sua condição e que constrói a partir dela sua identidade coletiva. No entanto, mais que isso, ao analisar a trajetória política dos sujeitos, o processo de autorreconhecimento e o emprego das terminologias presentes no art. 68 do ADCT, seria possível dizer que:

Existe (...) uma atualidade dos quilombos deslocada de seu campo de significação “original”, isto é, da matriz colonial. Quilombo se mescla com conflito direto, com confronto, com emergência de identidade para quem enquanto escravo é “coisa” e não tem identidade, “não é”. **O quilombo como possibilidade de ser, constitui numa forma mais que simbólica de negar o sistema escravista. É um ritual de passagem para a cidadania, para que se possa usufruir das liberdades civis.** Aqui começa o exercício de redefinir a sematologia, de repor o significado, mantido sob glaciação ou frigorificado no senso comum erudito. A análise crítica, conjugada com as mobilizações identitárias, se contrapõe a esta glaciação, que consiste num obstáculo ao caráter dinâmico dos significados, e chama a atenção para as novas possibilidades de definição de quilombo (ALMEIDA, 2011, p. 44, grifos nossos).

No mesmo sentido de Almeida está a crítica de Nego Bispo ao indicar que embora os quilombos sejam normalmente vistos a partir do vínculo histórico e originado da escravidão, com um cenário de pretensa miséria, as experiências concretas podem assinalar um passado de verdadeira fartura:

Sou vencedor, meu povo venceu. Meu bisavô tinha três engenhos de rapadura, fui criado na fartura. Não tenho cicatrizes da escravidão na minha memória, mas não discordo de quem trabalha com a imagem da cicatriz da escravidão. Entretanto, não trabalho com essa imagem, trabalho com a imagem de quem venceu. Mesmo que queimem a escrita, não queimam a oralidade, mesmo que queimem os símbolos, não queimam os significados, mesmo que queimem os corpos, não queimam a ancestralidade. Porque as nossas imagens também são ancestrais (SANTOS, 2018, n.p.).

Desse ponto de partida, as comunidades quilombolas devem ser compreendidas a partir de suas particularidades, de suas experiências específicas e localizadas, evitando-se o apego às categorias abstratas, generalistas e desvinculadas de elementos concretos. Considerando isso, a compreensão das comunidades do município de Alcântara/MA só é possível a partir da investigação das suas condições históricas, econômicas, socioculturais e de organização territorial, razão pela qual a análise e a adoção de instrumentos como o Laudo Antropológico (2006) e outros produzidos pelos próprios interessados, como os produtos do projeto a Nova Cartografia Social da Amazônia (2007, 2008) e o Texto Base do Protocolo de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (2019), se mostram especialmente relevantes – para além de pesquisas empíricas e dos materiais que digam respeito à região.

A realidade do território analisado parece se construir a partir de uma diversidade de processos de territorialização específicos que interagiram historicamente e ainda interatuam a ponto de gerar grupos sociais demarcados por direitos étnicos e por trocas comerciais, econômicas e de solidariedade, que as unem como uma “vasta rede social” dotada de estabilidade (Almeida, 2006, p. 49-52).

Conforme Laudo Antropológico, os registros dos quilombos de Alcântara começam a aparecer no início do século XIX, dando conta de processos que remetem ainda ao começo do século anterior, a partir de 1700 (Almeida, 2006, p. 49). Fato é que no decorrer das rupturas históricas, dos processos de repressão e no lugar das estruturas religiosas e das estruturas econômicas coloniais em ruína (desde as fazendas de algodão aos engenhos de açúcar), formaram-se, aos poucos, grupos distintos, de produção autônoma, enquanto

camponeses, cujos territórios ganharam **matizes étnicas** nas ideias das “terras de preto”, “terras de índio”, “terras de caboclo”, etc. Ao mesmo tempo em que, no campo das trocas econômicas, as “**roças**” formavam-se como a forma de uso comum dos recursos naturais, de modo livre e familiar/coletivo, enquanto um conjunto de práticas culturais que compunham um padrão entre os povoados, reafirmando a autonomia produtiva e também uma “certa maneira de viver e de ser” (Almeida, 2006, p. 51).

Dentre os fatores agregadores dos grupos, para além dos aspectos geográficos, étnicos e econômicos, estão também as relações de cunho religioso e do campo político-organizativo, descritos de forma detalhada nos trabalhos de caracterização do território a partir da leitura antropológica de Almeida (2006). Como fundo e como resultado, identifica-se a existência do chamado **Território Étnico de Alcântara**, que aparece de modo consolidado nos documentos recentes e que se fundamenta a partir da busca por identificar a unidade territorial apta a referir-se à região, concluindo que:

a reciprocidade positiva, como troca equilibrada de bens, serviços e solidariedade política interpovoados, reflete um sistema econômico singular que, conjugado com a afirmação de uma identidade coletiva – traduzida por uma multiplicidade de designações correlatas, tais como: terras de preto, terras de santo, terras da santa, terras de santíssima, terras de santíssimo, terras santistas, terras de caboclo, terras da pobreza e outras denominações variantes –, configura um território étnico (Almeida, 2006, p. 154/155).

Em outras palavras, os frutos concretos das relações sociais e econômicas mantidas – enquanto traços de solidariedade, de mutualidade e de identificação étnica – são vistos, portanto, no conjunto de **cerca de 200 comunidades** que hoje são autoidentificadas como quilombolas (Texto Base CCPLI, 2019), que ocupam área de 78.105,3466 hectares no município de Alcântara, estado do Maranhão (INCRA, 2024), e que, conforme elas mesmas indicam “juntas constituem o Território Quilombola de Alcântara, o Território de Santa Tereza e o Território da Ilha do Cajual”, agrupados na insígnia do Território Étnico de Alcântara (Texto Base CCPLI, 2019).

A identidade e a unidade das comunidades quilombolas são reforçadas a partir delas próprias, uma vez que o Texto Base do Protocolo Comunitário sobre Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado (CCPLI) das Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara informa: **"não queremos que o Estado Brasileiro nos considere divididos: existe um só território étnico quilombola de Alcântara"** (2019, p. 18, grifos no original).

Conforme dados do Censo demográfico 2022, esquematizadas pela Comissão Pró Índio-SP (2025), há mais de 1,3 milhão de pessoas que se identificam quilombolas no país. Desse número, mais da metade da população quilombola se concentra nos estados de Bahia e Maranhão (50,12%), sendo o Território de Alcântara composto por cerca da metade das 400 comunidades presentes no estado maranhense (INCRA *apud* Santos, 2019, p. 64).

As trajetórias múltiplas e entrecortadas pelos laços de afinidade acima descritos tiveram, há 45 anos, uma condição exógena que intensificou e aglutinou os interesses políticos das comunidades, uma vez que a instalação do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) em 1980, mediante a doação de 62.000 hectares de terras por parte do governo do estado do Maranhão¹ e do governo federal, em 1991², foi responsável por impactar severamente as dinâmicas socioterritoriais da região do município de Alcântara.

A doação realizada para implantação do CLA implicou no reassentamento forçado de 312 famílias,

de 23 povoados, que em 1987 passaram a ocupar sete agrovilas, que mimetizam símbolos militares³ e cujos prejuízos concretos são inúmeros, desde o distanciamento das famílias das atividades pesqueiras as quais tradicionalmente se dedicavam, impactando-as na autonomia produtiva; a imposição de lotes individuais em dimensões insuficientes; além de implicações nas relações familiares e de parentesco, afetadas pela impossibilidade de os arranjos familiares modificarem as estruturas físicas existentes⁴.

O acirramento em torno da questão retomou fôlego quando, no ano de 2019, o governo federal firmou Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) com os Estados Unidos da América⁵, levantando discussões a respeito dos riscos à soberania nacional e, no que mais interessa ao caso, às possibilidades de ampliação e intensificação dos conflitos e dos prejuízos vivenciados pelas comunidades quilombolas no Território de Alcântara. E foi em reação a este movimento que as comunidades se organizaram para elaborar o Protocolo de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado, reforçando a necessidade de o Estado brasileiro observar o direito previsto no art. 6º da Convenção 169/1981 da Organização Internacional do Trabalho (2019) – o que induz a obstar a adoção de qualquer medida administrativa ou legislativa que impacte direta ou indiretamente as comunidades sem antes consultá-las.

O chamado Texto Base do CCPLI do Território Étnico de Alcântara talvez seja um dos instrumentos recentes de maior demonstração da organização política e do processo democrático e deliberativo no interior das comunidades do Território, destacando os atores e as instâncias representativas, notadamente a Associação do Território Quilombola de Alcântara (**ATEQUILA**), o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares de Alcântara (**STTR/Alcântara**), Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Município de Alcântara (**SINTRAF/Alcântara**), Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara (**MABE**), Movimento de Mulheres Trabalhadoras de Alcântara (**MOMTRA**), além das associações comunitárias de cada comunidade/povoado (Texto Base CCPLI, 2019, p. 6).

A estrutura decisória descrita no CCPLI apresenta enorme complexidade e mesmo dificuldade de realização. De todo modo, essa complexidade é inerente à configuração do Território Étnico, que não admite simplificações nos processos deliberativos sob pena de violar a própria autonomia das comunidades e esvaziar a razão de ser da consulta enquanto direito garantido por norma incorporada ao ordenamento brasileiro com força supralegal – a Convenção 169 da OIT.

Neste aspecto, que diz respeito aos processos políticos, é fundamental resgatar as chamadas “unidades de mobilização”, que se organizam frente às possíveis ameaças e que são responsáveis por buscarem a manutenção das condições de vida pré-existentes às possíveis transformações impostas de fora para dentro (Almeida, 2011, p. 16). No caso de Alcântara, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STTR), criado em 1971, foi figura que, fugindo à expectativa de um possível paternalismo sindical, conduziu inicialmente as mobilizações de resistência em face da implantação do CLA, o que realizou com êxito (Almeida, 2011, p. 26; Choairy, 2019, p. 97; Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia: Quilombolas atingidos pela Base Espacial de Alcântara, 2007, p. 3).

As unidades mobilizadoras encontraram nos anos de 1980, especialmente no contexto da elaboração e da promulgação da Constituição da República, novas formas de organizarem-se, para além das bases e dos vieses dos antagonismos de classe e da luta dos trabalhadores organizados. Neste contexto, já no ano de

1999, o Movimento dos Atingidos pela Base Espacial (MABE) surge, momento em que os trabalhadores rurais passam a acionar a identidade reconhecida no art. 68 da Constituição da República, de “comunidades de remanescentes de quilombos”, reforçando o aspecto étnico da luta e assumindo certo protagonismo desde então, em vista de sua maior capacidade de mobilização e articulação entre as questões locais, regionais e nacionais (Choairy, 2019, p. 105 e p. 107).

Por outro lado, em 2019, a Associação do Território Étnico Quilombola de Alcântara (ATEQUILA), surge como expressão da organização e mobilização interna do território, adotando o formato jurídico que comumente expressa, representa e ocupa posição nos processos de titulação de terras quilombolas, isso porque o art. 17, parágrafo único do Decreto nº 4.887/2003 dispõe que “as comunidades serão representadas por suas associações legalmente constituídas” (Brasil, 2003).

Nesse propósito, cabe resgatar os trabalhos realizados no Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia que, ainda no ano de 2008, realizou uma série de oficinas junto às comunidades pertencentes ao Território Étnico de Alcântara, cuja provocação inicial direcionava as atividades aos participantes: “o título é único, se organize pra receber isso”. Questionava-se, portanto, como deveria ser a organização para buscar o título definitivo das terras, considerando que haveria um único título a todo o território. Os resultados, apresentados por diferentes esquemas explicativos, muitas vezes apontaram a existência de associações comunitárias e a necessidade de existir uma outra associação indicada como “associação mãe” ou “associação central”⁶ (Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia: Luta dos Quilombolas pelo Título Definitivo: oficinas de consulta, 2008).

A ATEQUILA, ao que tudo indica, inclusive por seu reconhecimento no âmbito do Protocolo de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado (2019), tem a natureza de “associação mãe”, podendo representar o Território Étnico de Alcântara, desde que investida de legitimidade pela base, isto é, pelas associações comunitárias dos povoados/polos/comunidades, o que também parece evidenciado a partir dos elementos verificados nas oficinas realizadas junto às comunidades.

É importante dizer que invariavelmente há dissensos, cisões e divergências acirradas no âmbito das comunidades, que dizem respeito às diferentes estratégias políticas que podem ser adotadas, às posturas em face de eventuais negociações, entre outras coisas. No entanto, cabe às instâncias internas das comunidades buscarem soluções que melhor atendam aos seus interesses, buscando vias de expressar sua autonomia e autodeterminação, a fim de dialogar com atores externos, trazendo propostas e indicando os caminhos escolhidos.

3. O CASO “COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL” E OS ASPECTOS JURÍDICOS EM TORNO DOS DIREITOS TERRITORIAIS QUILOMBOLAS E DO CONFLITO ENVOLVENDO O CENTRO DE LANÇAMENTO DE ALCÂNTARA (CLA)

O art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT é a regra fundamental que guia as reivindicações pela titulação de terras quilombolas no Brasil⁷. Embora a norma constitucional tenha natureza *transitória*, desde a promulgação do dispositivo o Estado brasileiro apresenta graves dificuldades em salvaguardar os interesses e os direitos territoriais destas comunidades.

Exemplo disso é o fato de que entre 1988 e 2001 não houve nenhuma regulamentação da previsão

do art. 68 do ADCT, fazendo com que o direito ali compreendido como *autoaplicável* não tivesse maneira de se efetivar. O Decreto nº 3.921/2001 foi primeira norma regulamentadora da titulação das terras quilombolas, superado posteriormente pelo Decreto nº 4.887/2003, que atualmente regula o procedimento de titulação, mas não sem antes ter sido objeto de disputas em torno de sua constitucionalidade⁸.

A inércia do Estado brasileiro, aliadas às graves violações de direitos humanos verificadas a partir da instalação do CLA no Território de Alcântara deram ensejo à busca por reparação junto ao Sistema Interamericano de Justiça. Com petição formalizada ainda no ano de 2001 por um conjunto de atores – e tendo a Defensoria Pública da União ingressado no polo ativo em 2017, o caso "Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil" foi levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2022 e, finalmente, em novembro de 2024 foi proferida condenação.

Em resumo, a Corte IDH reconheceu a violação dos direitos territoriais e da propriedade coletiva quilombola e estabeleceu medidas a serem observadas pelo Brasil a título de reparação, dentre as quais estão: **a)** a titulação das terras das comunidades do Território de Alcântara; **b)** a instituição de mesa de diálogo permanente entre as comunidades e o CLA; **c)** a observância à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé; **d)** a realização de ato público de reconhecimento da responsabilidade estatal; e **e)** a indenização às comunidades (Corte IDH, 2024).

Além da decisão paradigmática em torno do tema, quando em vias do julgamento pela Corte, o Brasil propôs acordo às comunidades quilombolas de Alcântara, comprometendo-se a realizar a titulação do território. Como signatários do acordo aparecem o STTR/Alcântara, a ATEQUILA, o MABE e o MOMTRA. Os termos da negociação indicaram “o reconhecimento da área de 78.105 hectares, incluída a área de 12.645 hectares, localizados contiguamente ao norte da área do CLA, identificada como território tradicionalmente ocupado pelas Comunidades Quilombolas de Alcântara no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID)”, comprometendo-se o Estado a **iniciar** a titulação em prazo máximo de 12 meses a partir da assinatura (Corte IDH, 2024, p. 11).

No que diz respeito ao procedimento administrativo de titulação de terras, o atual formato, previsto no Decreto nº 4.887/2003, não é simples e envolve arranjo institucional complexo, pois é composto por múltiplas fases com a intervenção de uma série de órgãos, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a quem compete conduzir procedimento⁹; a Fundação Cultural Palmares (FCP), que deve certificar a autoatribuição da comunidade que busca a titulação do território¹⁰; a antiga Secretaria Especial de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR) – hoje Ministério da Igualdade Racial (MIR), que acompanha o trâmite a fim de garantir os direitos étnicos e raciais das comunidades envolvidas; além do Instituto do Patrimônio Histórico Nacional (IPHAN), da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), da Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional, da Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) – que podem opinar, dentro de suas atribuições, sobre o andamento dos atos regulamentares.

Em síntese, quanto ao procedimento conduzido pelo INCRA, após a certificação da autoidentificação pela Fundação Cultural Palmares (FCP), a comunidade pode dar início ao processo de titulação, ou ainda, o processo pode ser iniciado de ofício ou por meio de manifestação de vontade de associações e entidades que

tenham relação com a causa, conforme anota o art. 7º da Instrução Normativa nº 57/2009 do INCRA e o art. 3º, § 3º do Decreto nº 4.887/03.

A fase de identificação e delimitação de terras envolve a composição de um grupo técnico interdisciplinar, que fundamentado em relatório antropológico e de estudos técnicos, determinará, juntamente com a comunidade, quais os limites da terra a ser titulada. O processo de titulação pressupõe estudo da região a ser demarcada, o que se dá por meio da elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), composto por relatório antropológico, levantamento fundiário, levantamento dos imóveis e ocupações da área, cadastramento de famílias quilombolas, análise da situação da terra e parecer técnico e jurídico conclusivo.

No caso de Alcântara, muito embora o RTID tenha sido elaborado ainda em 2008, com Edital de Publicação no Diário Oficial da União em 5 de novembro de 2008, apenas dezesseis anos depois, em 17 de setembro de 2024, foi publicada a Portaria nº 658/2024 do INCRA, que reconheceu e declarou o Território de Alcântara. Três dias depois, o decreto de desapropriação foi publicado, em 20 de setembro de 2024. Como se vê, os atos foram adotados no contexto do acordo proposto pelo Governo Federal, justamente às vésperas do julgamento pela Corte IDH.

Para além das questões da luta política e da necessidade de mobilização em torno da titulação do território, uma vez que há uma morosidade reconhecida na efetivação do direito previsto no art. 68 do ADCT, alguns aspectos são trazidos na sequência e que se refletem nas questões da representação das comunidades quilombolas, assim como nas questões do domínio das terras exercido por elas.

Isto porque, muito embora haja um formato jurídico-constitucional delineado sobre o regramento das terras quilombolas, a linguagem e as categorias utilizadas pelos instrumentos normativos não correspondem às concepções e nem mesmo aos mais distintos arranjos sociais encontrados junto aos *sujeitos coletivos* que são as comunidades quilombolas. Aqui, destaca-se duas contradições a serem enfrentadas mais adiante: a) a ideia de garantia da “propriedade coletiva” e b) a imposição normativa da formalização do domínio em título *pro indiviso* a ser pleiteado por e concedido à associação representativa da comunidade – isto é: pessoa jurídica individualizada e bem definida.

A primeira contradição a ser enfrentada é a própria categoria “propriedade”, uma vez que ela é fruto da racionalidade moderna e europeia, lapidada especialmente a partir do Código Napoleônico de 1804 enquanto direito absoluto¹¹. E ela é reproduzida nos ordenamentos jurídicos ocidentais, ainda que com relativizações não inicialmente concebidas, como é o caso do limite estabelecido pela função social no Direito brasileiro contemporâneo. Ocorre que, no caso das comunidades quilombolas, há um exercício interpretativo contraditório que consiste em entender o território como correspondente à propriedade, o que é inviável, por serem substantivos de universos distintos.

O território não se traduz em um mero espaço geográfico, pois corresponde, na verdade, a um ambiente biofísico preenchido pelo conjunto coletivo simbólico e pelas relações sociais, pela organização econômica, pelo exercício político, pelas crenças espirituais e religiosas, assim como pelas forças políticas em interação. A preservação do território, contudo, passa pelo necessário reconhecimento da propriedade definitiva das terras, porque as terras são a base material dos territórios quilombolas. Significa dizer: a preservação do território pressupõe o domínio das terras, não cessa nela, já que demanda também o cuidado e

o zelo com autonomia e governança das comunidades, seus direitos culturais, de autonomia, de crença, de acesso à infraestrutura mínima para a reprodução da vida coletiva.

Por outro lado, outra contradição irresoluta do processo de titulação de terras reside na invisibilidade dos direitos coletivos, na forma trabalhada por Souza Filho (2011). Isso porque, embora sejam coletivos os sujeitos, os direitos e as terras, os mecanismos jurídicos para alcançá-los são inevitavelmente individuais. Na dicotomia do público e privado, a linguagem é individual, de modo que “os direitos coletivos são invisíveis ainda hoje. Cada vez que são propostos ou reivindicados, é desqualificado o seu sujeito: o povo indígena, se reivindica um direito coletivo, deve fazê-lo como pessoa jurídica, o MST só pode ser visto como reivindicante de direitos individuais à propriedade” (Souza Filho, 2011, p. 31-32). No caso das comunidades quilombolas, a propriedade definitiva das terras deverá ser instituída em prol de associação, enquanto pessoa jurídica - embora não seja ela a titular do direito, senão apenas a representante. Não se antevê, nas regras postas, a possibilidade de pleitear a em nome próprio e diretamente o título do domínio das terras.

Portanto, dentro do campo jurídico moderno, não se vislumbra outra forma de interlocução entre as comunidades e o Estado, para fins de titulação de terras, que não seja pela necessária existência de associação que represente a coletividade.

No caso do Território Étnico de Alcântara, cuja titulação pode ser realizada na integralidade de sua área reconhecida e declarada, de 78.105,3466 hectares, com quase 200 comunidades envolvidas, as dificuldades do processo de titulação devem ser atenuadas na medida das possibilidades, a fim de que as comunidades possam obter o domínio coletivo e *pro indiviso* em tempo razoável. Assim, considerando que há uma unidade territorial complexa e integrada por laços estáveis, a representação associativa deve refletir essa realidade. Isso não exclui, de maneira nenhuma, a construção de caminhos para que as comunidades sanem as eventuais dificuldades de representação e mobilizem-se para efetivar o Protocolo de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado (CCPLI) em face dos atores privados e estatais.

4. POSSÍVEIS CONCLUSÕES: DIRETRIZES À ATUAÇÃO DOS DEFENSORES PÚBLICOS FEDERAIS NO TERRITÓRIO DE ALCÂNTARA

A Defensoria Pública da União possui a incumbência de promover os direitos humanos e defender, em todos os graus, judicial e extrajudicialmente, os direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, dos necessitados, na forma prevista no art. 134 da Constituição da República e no art. 1º da Lei Complementar nº 80/1994 com alterações dadas pela Lei Complementar nº 132/2009.

Destaca-se, neste contexto, que dentre os princípios da Defensoria Pública estão a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais. Além disso, compete a ela, enquanto missão institucional, exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos dos grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado, conforme artigos 3º e 4º da Lei Complementar nº 80/1994 com alterações dadas pela Lei Complementar nº 132/2009.

Por outro lado, a República brasileira, por todos seus poderes e instituições, possui como objetivo fundamental construir uma sociedade livre, justa e solidária, assim como promover o bem de todos, sem qualquer discriminação, erigindo-se sobre estândares da igualdade material, tal como previsto no art. 4º da Constituição Federal.

Os princípios fundamentais constitucionalmente estabelecidos são, inclusive, os pilares da existência

do Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) e da Política de Promoção da Igualdade Racial (Decreto nº 4.886/2003), bem como de uma série de outras normas que visam cessar, em um horizonte histórico próximo, as distinções e as assimetrias sociais, políticas, econômicas e de cidadania que são recortadas pelo aspecto da raça.

Nesse cenário normativo e institucional e considerando as informações trazidas na presente Nota Técnica especificamente quanto aos conflitos e aos direitos do Território Étnico de Alcântara, propõe-se algumas possíveis conclusões que podem auxiliar, enquanto diretrizes, na tomada de decisão dos Defensores Públicos Federais que atuam junto às comunidades de Alcântara:

- I. O Território Étnico de Alcântara apresenta condições étnicas, econômicas, culturais e socioespaciais que o conformam como unidade territorial estável, demandando que a titulação de terras e o direito à consulta prévia observem sua indivisibilidade para todos os fins políticos e jurídicos;
- II. Compete às próprias comunidades, em respeito à sua autonomia e governança territorial, deliberar e decidir, mediante os processos democráticos internamente estabelecidos, a respeito das medidas administrativas ou legislativas que as impactem direta ou indiretamente, em estrita observância ao disposto no art. 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, cabendo ao Estado e demais sujeitos externos a observância aos métodos e aos processos estabelecidos no Protocolo de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado (CCPLI);
- III. O Estado brasileiro reconhece a falha na consecução dos direitos das comunidades quilombolas e deve, em um breve horizonte de tempo, promover a integral reparação aos direitos humanos violados, cumprindo a totalidade da condenação proferida pela Corte IDH no caso “Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil”, especialmente no que diz respeito às medidas urgentes para a findar a titulação de terras do Território Étnico de Alcântara;
- IV. As comunidades quilombolas fazem jus ao território e às formas tradicionais de existência, afastando-se qualquer possibilidade de seu fracionamento e inadmitindo-se o deslocamento forçado de famílias e a imposição de externalidades que as impactem nos modos de ser, de viver e de fazer junto aos seus territórios, devendo a Defensoria Pública zelar e buscar, pelas vias cabíveis, resguardar os direitos também de ordem material e imaterial das comunidades quilombolas;
- V. A Defensoria Pública da União deve atuar no interesse das comunidades quilombolas, enquanto instituição de parceria estratégica, fornecendo assistência jurídica qualificada e promovendo, judicial e extrajudicialmente, a defesa dos direitos das comunidades quilombolas de Alcântara, incluindo a adoção de medidas e ações que garantam a observância das medidas impostas ao Estado brasileiro em razão da condenação pela Corte IDH no caso “Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil”; e
- VI. Nessa assistência, a Defensoria Pública da União deve respeitar as peculiaridades e o histórico da luta quilombola pela titulação coletiva do Território Étnico de Alcântara, bem como o expreso comando da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que impõe como dever do Estado brasileiro "oferecer às comunidades **um título coletivo que reconheça os 78.105 hectares de seu território** e adotar as medidas necessárias para delimitar, demarcar e promover a desintrusão adequada do território” (grifos nossos), buscando garantir a viabilidade jurídica da titulação coletiva em nome de entidade associativa que possua constituição formal e estatutária adequada, que tenha sido constituída para realizar

tal missão, que goze de representatividade e de legitimidade junto à população quilombola local e, ainda, que tenha incontroverso histórico de luta pela titulação do Território Étnico;

Diante do exposto, considerando a provocação realizada pelos Defensores Públicos Federais atuantes no Território Étnico de Alcântara, o Grupo de Trabalho Comunidades Tradicionais exara a presente Nota Técnica com o objetivo de auxiliá-los na reflexão e na adoção de medidas que melhor correspondam à preservação e à garantia dos direitos dos povos e das comunidades tradicionais, em consonância com o previsto na Constituição da República de 1988, na Convenção nº 169 da OIT, além legislação federal, como a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 6.040/2007) e a norma que regulamenta o processo de titulação de terras das comunidades quilombolas, o Decreto nº 4.887/2003.

Notas de rodapé:

1. Decreto nº 7.820/1980 do Estado do Maranhão.
2. Decreto presencial s/n, de 8 de agosto de 1991.
3. Imagens aéreas e com a descrição de cada uma das agrovilas estão presentes no trabalho de Choairy (2019, p. 101-103).
4. Neste sentido: Almeida (2006, p. 157-158), Santos (2019) e (Rocha, 2006).
5. Promulgado pelo Decreto nº 10.220/2020.
6. Para acessar aos resultados: <http://novacartografiasocial.com.br/download/10-quilombolas-atingidos-pela-base-espacial-de-alcantara-maranhao/>.
7. “Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.
8. Objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239, julgada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal em 2018.
9. Na forma descrita pela Instrução Normativa nº 57/2009 do INCRA.
10. Na forma da Portaria nº 98 de 2007 da FCP, ainda vigente.

REFERÊNCIAS

Almeida, Alfredo Wagner Berno de. *Os quilombos e a base de lançamento de foguetes de Alcântara: laudo antropológico*, vol. 1. Brasília: MMA, 2006.

Almeida, Alfredo Wagner Berno de. *Quilombos e as novas etnias*. Manaus: Universidade do Estado do Amazonas, 2011.

Organização Internacional do Trabalho. *Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais*, 1989. Acessível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm#anexo72, Acesso em 17 jun. 2025.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 17 jun. 2025.

Brasil. *Decreto de 8 de agosto de 1991*. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, áreas de terras e respectivas benfeitorias necessárias à implantação, pelo Ministério da Aeronáutica, do Centro de Lançamento de Alcântara, em Alcântara no Maranhão. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior_a_2000/1991/Dnn241.htm. Acesso em 17 jun. 2025.

Brasil. *Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003*. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 18 jun. 2025.

Brasil. *Decreto nº 12.190, de 20 de setembro de 2024*. Declara de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis rurais abrangidos pelo território quilombola de Alcântara, localizado no Município de Alcântara, Estado do Maranhão. Disponível em: https://cpisp.org.br/wp-content/uploads/2024/09/D_AlcantaraMA2024.pdf. Acesso em 17 jun. 2025.

Brasil. *Instrução Normativa 57 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, de 20 de outubro de 2009*. Dispõe sobre o Estatuto do índio. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/file/243-instrucao-normativa-n-57-20102009>. Acesso em: 18 jun. 2025.

Brasil. *Portaria nº 658, de 17 de setembro de 2024*. Reconhece e declara o Território Quilombola de Alcântara, localizado no município de Alcântara, no estado do Maranhão. Disponível em: https://cpisp.org.br/wp-content/uploads/2024/09/P_AlcantaraMA2024.pdf. Acesso em 17 jun. 2025.

Brasil. *Decreto nº 10.220, de 5 de fevereiro de 2020*. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, firmado em Washington, D.C., em 18 de março de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10220.htm. Acesso em: 17 jun. 2025.

Comissão Pró Índio de São Paulo. Disponível em: <https://cpisp.org.br/alcantara/>. Acesso em 17 jun. 2025.

Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Comunidades quilombolas de Alcântara vs. Brasil*. Sentença de 21 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/organizacao-dos-estados-americanos-oea/corte-interamericana-de-direitos-humanos/sentencas/CASOCOMUNIDADESQUILOMBOLASDEALCNTARAVS.BRASIL.pdf>. Acesso em 17 jun. 2025.

Choairy, Antônio César Costa. *Ações de Estado e geração de conflito: um estudo a partir dos conflitos gerados entre o Estado brasileiro e comunidades tradicionais quilombolas em Alcântara-MA*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Cartografia Social e Política da Amazônia. Universidade Estadual do Maranhão. Disponível em: <https://repositorio.uema.br/handle/123456789/1313>. Acesso em 16 jun. 2025.

LIMA, Ruy Cirne. *Pequena História Territorial do Brasil*. 4ª ed. Brasília: ESAF, 1988.

Nova Cartografia Social da Amazônia. 25. *Luta dos Quilombolas pelo Título Definitivo: oficinas de consulta*. Alfredo Wagner, Berno de Almeida (coord.); autor, Davi Pereira Junior. – Alcântara: Casa 8 Desing / Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2008. Disponível em: <http://novacartografiasocial.com.br/download/25-luta-dos-quilombolas-pelo-titulo-definitivo-oficinas-de-consulta-alcantara-ma/>. Acesso em 17 jun. 2025.

Nova Cartografia Social da Amazônia. 10. *Quilombolas atingidos pela Base Espacial de Alcântara*. São Luís, 2007. Disponível em: <http://novacartografiasocial.com.br/download/10-quilombolas-atingidos-pela-base-espacial-de-alcantara-maranhao/>. Acesso em 17 jun. 2025.

Rocha, Anta Tereza Ferreira. *A festa inacabada: a implantação do Centro de Lançamento de Alcântara e a constituição de sujeitos liminares*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2006. Disponível em: <http://tedebc.ufma.br:8080/jspui/handle/tede/604>. Acesso em 17 jun. 2025.

Santos, Antônio Bispo. *Somos da Terra*. In Revista Piseagrama, vol. 12. Disponível em: <https://piseagrama.org/edicao-da-revista/12-posse/>. Acesso em: 17 jun. 2025.

Santos, Fernanda Barro dos. *A base de Alcântara e os direitos humanos às comunidades quilombolas no*

Maranhão. Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos. Bauru, vol. 7, n. 2, p. 61-75, jul./dez., 2019.
Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/700>. Acesso em 16 jun. 2025.

Souza Filho, Carlos Frederico Marés. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris. 2003.

Souza Filho, Carlos Marés. Os direitos invisíveis. In SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *A liberdade e outros direitos*. Curitiba: Letra da Lei, 2011.

Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239. Disponível em:
<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur397204/false>. Acesso em 17 jun. 2025.

Texto Base do Protocolo de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado das Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara, 2019. Disponível em: https://www.global.org.br/wp/wp-content/uploads/2023/11/Protocolo_Alcantara_web_final-1.pdf. Acesso em 17 jun. 2025.



Documento assinado eletronicamente por **Célio Alexandre John, Coordenador(a) do Grupo de Trabalho Comunidades Tradicionais**, em 18/06/2025, às 15:46, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Juliana de Oliveira Sales, Assessor/a**, em 18/06/2025, às 15:48, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **8136525** e o código CRC **4FFCEC1E**.