



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, ESTADO E CONSTITUIÇÃO

LILIANE PEREIRA DE AMORIM

**DIREITO FUNDAMENTAL À DIFERENÇA: a política fundiária do estado do Piauí
nos processos de regularização dos territórios dos povos e comunidades tradicionais**

BRASÍLIA-DF

2025

LILIANE PEREIRA DE AMORIM

**DIREITO FUNDAMENTAL À DIFERENÇA: a política fundiária do estado do Piauí
nos processos de regularização dos territórios dos povos e comunidades tradicionais**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Direito da Faculdade de Direito, Universidade de
Brasília, como requisito parcial para obtenção do título
de Doutora em Direito, na área de concentração “Direito,
Estado e Constituição”.

Linha de Pesquisa: Direito Achado na Rua.

Orientador: Menelick de Carvalho Netto
Coorientador: Rodrigo Portela Gomes

BRASÍLIA-DF

2025

LILIANE PEREIRA DE AMORIM

**DIREITO FUNDAMENTAL À DIFERENÇA: a política fundiária do estado do Piauí
nos processos de regularização dos territórios dos povos e comunidades tradicionais**

Tese submetida à avaliação da Banca Examinadora, constituída pelos professores abaixo relacionados, e aprovada em:

BANCA EXAMINADORA:

Menelick de Carvalho Netto
Presidente da Banca

Evandro Piza – Membro Interno
Universidade de Brasília – UNB

Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega - Membro Externo
Universidade Federal de Goiás – UFG

Girolamo Domenico Treccani - Membro Externo
Universidade Federal do Pará – UFPA

Liana Amin Lima da Silva - Suplente/Arguidor
Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD

*À minha mãe, Margarete, que me permitiu
sonhar e realizar meus sonhos; aos meus
ancestrais, pela força e coragem que sinto.*

*Aos povos e comunidades tradicionais do
Piauí.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me permitir concluir esta tese de doutorado e à minha ancestralidade negra pela força e coragem em persistir neste sonho. Tenho certeza de que chegar até aqui não é algo só meu; representa toda uma família ancestral, que, de alguma forma, resistiu às violências perpetradas pelo colonialismo para que este dia chegasse, e eu rompesse mais uma barreira e fizesse parte das boas estatísticas. Sem a força espiritual, eu não teria conseguido.

Foram quase cinco anos entre a inscrição na seleção do PPGD e a finalização da escrita da tese, e foram muitos os momentos em que pensei não ser possível. Escrever uma tese trabalhando, correndo para sobreviver e vencer as barreiras estruturais impostas pelo racismo não foi e não tem sido fácil.

À minha mãe, Margarete, por sempre ter lutado para que eu conseguisse estudar e realizar meus sonhos; por ter sido a primeira a dizer para eu fazer um mestrado e um doutorado; por ser meu exemplo de profissional na docência, professora com amor e dedicação; por enxergar na educação um instrumento de transformação.

Aos meus sobrinhos, José Felipe e João Guilherme, por terem sido meu combustível de alegria e leveza durante todo esse tempo. Quando eu ficava triste e angustiada, olhava suas fotos, vídeos ou fazia uma chamada de vídeo e recuperava as forças.

Ao meu pai, Olávio, por ter me feito entender a territorialidade de uma forma familiar, pois sua relação com a terra é o exemplo mais próximo de que o capital não é a única forma de valor. Meu pai sempre demonstrou “apego” à terra: nunca a viu como uma mercadoria, mas se preocupava com o solo para as plantações seguintes e para que ela não fosse vendida futuramente.

Aos meus familiares – avós e avôs (*in memoriam*), irmãos, cunhada, tios, tias, primos e primas – especialmente à minha prima Telma Amorim, que me acompanhou durante esta jornada, sempre acreditando em mim e me dando forças para prosseguir.

Aos meus amigos, de longe e de perto, por terem sido meu suporte em muitos dias ao longo desta caminhada. Agradeço especialmente aos meus amigos Ronaldo, Rafael, Kariny, Alice, Bruna, Isadora, Flávio, Isabel, Miriam, Eron, Rafa e Pedro por toda a amizade e apoio de sempre. Às amigas Ana Júlia e Patrícia Silva, pela amizade e por me receberem gentilmente em sua casa quando precisei de abrigo em Brasília durante esta jornada. À Lara Meline, Eduardo e Lucas Matheus, pelo apoio em Brasília, nos meus primeiros dias por aqui.

Às minhas queridas amigas que a vida acadêmica me deu, Karla, Giovana e Johanna, obrigada por todo o carinho e paciência comigo durante esses anos. Vocês foram colo e alento nos meus momentos de desespero por causa da tese.

Aos amigos que fiz no Interpi, especialmente Jéssica, Deyse, Ana Mary, Antônio, Rosymaura, Rosalina e Elayne. Aos amigos que fiz no MJSP, Seimour e Mabi, vocês foram minha força e alegria em Brasília. Aos amigos que fiz na Fundação Cultural Palmares, Edi, Iolanda e Gaudêncio, obrigada por todo o apoio durante esta reta final da tese. Aos amigos que a vida de doutoranda me deu e que, pacientemente, me ouviram falar da tese diversas vezes: Leossandro, Danilo e Rodrigo Leal.

Agradeço à Fundação Cultural Palmares, que, nesta reta final da tese, compreendeu este momento e me permitiu conciliar o meu trabalho com a escrita de uma forma menos dolorosa.

Agradeço ao meu querido e estimado orientador, o professor doutor Menelick de Carvalho Netto, por toda a atenção e acolhimento que teve comigo, e por toda a paciência em me escutar com respeito durante o doutorado. Por ter sempre acreditado em mim e no meu tema. Tornou essa experiência maravilhosa e sem a dor que é, por vezes, habitual. Foi uma honra ser sua orientanda – sinto-me privilegiada e muito grata.

Ao meu coorientador, o professor Rodrigo Portela, por ter me acalmado em muitos momentos de tensão durante esta tese e por ter me ajudado a lapidar minhas ideias. Você foi essencial.

Aos professores que compuseram as bancas de qualificação e defesa – Joaquim Shiraishi, Guilherme Scotti, Maria Cristina Vidotte, Liana Amin, Girolamo Treccani e Evandro Piza – obrigada pelas valiosas contribuições.

Aos servidores da Faculdade de Direito Euzilene e Walgmar, muito obrigada pela atenção e por sempre me auxiliarem de forma generosa nas burocracias do doutorado.

Aos professores que tive ao longo da minha jornada acadêmica — sem vocês, eu não teria conseguido me tornar doutora.

À professora Maria Sueli Rodrigues (*in memoriam*), por ter sido a primeira professora a me falar sobre fazer meu doutorado na UnB, o que para mim era algo muito distante, se tornou possível.

À CAPES, pela bolsa concedida durante os dois últimos anos. A bolsa permitiu que este processo fosse mais tranquilo, possibilitando-me comprar todos os livros que quis e participar de congressos nacionais e internacionais.

Agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para a construção deste sonho.

A mim, por nunca ter desistido do meu sonho de ser doutora com doutorado!

RESUMO

A tese análise o direito fundamental à diferença na política fundiária do estado do Piauí nos processos de regularização dos territórios dos povos e comunidades tradicionais. A sua construção parte do seguinte problema: Como o direito à diferença é reconhecido nos processos de regularização dos territórios tradicionais? Os povos e comunidades tradicionais do estado do Piauí, assim como no restante do Brasil, apresentam uma pluralidade nos modos próprios de vida. Assim, a pesquisa ressalta a necessidade de reconhecer a diferença produzida pelas comunidades tradicionais no processo de regularização fundiária, sendo uma forma de proteger e garantir a igualdade de tratamento. A fundamentação teórica desta tese parte de uma leitura do constitucionalismo como um campo em constante reconstrução. Para tanto, adotou-se o método qualitativo, valendo-se de diferentes procedimentos metodológicos. Assim, realizou-se uma análise bibliográfica de cunho interdisciplinar: Menelick de Carvalho Netto, Maria Sueli Rodrigues de Sousa, Alfredo Wagner Berno de Almeida, Clóvis Moura e Antônio Bispo dos Santos. Em seguida, desenvolveu-se uma análise documental e normativa, com foco nas normativas fundiárias do estado do Piauí, bem como em processos administrativos dos territórios das comunidades tradicionais. Empregou-se ainda a observação participante, enquanto procedimento empírico, possibilitando a compreensão das práticas institucionais no reconhecimento territorial das comunidades tradicionais. Dessa maneira, a tese está estruturada em três capítulos: o primeiro capítulo, a partir do estudo sócio-histórico e jurídico, fundamentado na análise bibliográfica da ocupação do território do Piauí e na documentação normativa, demonstrou que o reconhecimento dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais é fruto de um longo e violento processo de luta e insurgência. A aplicação da Teoria do Direito à Diferença como Igualdade evidenciou a insuficiência da igualdade formal e a necessidade de reconhecimento das especificidades culturais e territoriais desses grupos. Além disso, a análise revelou o protagonismo central das mulheres na luta pelo território. O segundo capítulo foi construído a partir da análise documental das normativas estaduais vigentes sobre reconhecimento territorial que revelou a existência de um arcabouço jurídico que, embora formalmente garantidor, apresenta lacunas e ambiguidades que dificultam sua plena efetivação. O relato empírico, em associação com a pesquisa bibliográfica sobre categorias, identificou que a política de reconhecimento territorial é moldada e tensionada pelas categorias empíricas de diferença produzidas pelos próprios povos tradicionais – a saber, a episteme dos povos tradicionais, a raça e etnia e a relação terra e territorialidade – indicando que a efetividade da política depende da incorporação substancial das categorias no processo administrativo. Por fim, o terceiro capítulo, ao analisar o processo administrativo de regularização fundiária executados pelo Instituto de Terras do Piauí (Interpi), evidenciou que, embora exista uma normativa que orienta os procedimentos de forma padronizada, na prática, a política fundiária não consegue manter essa uniformidade, uma vez que cada segmento tradicional apresenta suas próprias especificidades. Conclui-se que a política fundiária deve ter como força motriz o reconhecimento da diferença como igualdade, pois, caso contrário, tende a reproduzir as mesmas violências de um Estado historicamente racista.

Palavras-chave: Povos e comunidades tradicionais, política fundiária, Interpi, direito fundamental à diferença, reconhecimento territorial.

ABSTRACT

The thesis analyze the fundamental right to difference within the land policy of the state of Piauí, focusing on the processes of regularization of the territories of Traditional Peoples and Communities. Its construction is based on the following problem: How is the right to difference recognized in the processes of regularization of traditional territories? The traditional peoples and communities of the state of Piauí, as in the rest of Brazil, exhibit a plurality in their ways of life. Thus, this research highlights the need to recognize the difference produced by traditional communities within the land regularization process, as a means of protecting and ensuring equality of treatment. The theoretical foundation of this thesis is based on an understanding of constitutionalism as a field in constant reconstruction. To this end, a qualitative method was adopted, employing different methodological procedures. An interdisciplinary bibliographic analysis was carried out, drawing on the works of Menelick de Carvalho Netto, Maria Sueli Rodrigues de Sousa, Alfredo Wagner Berno de Almeida, Clóvis Moura, and Antônio Bispo dos Santos. Subsequently, a documentary and normative analysis was developed, focusing on the land regulations of the state of Piauí, as well as on administrative procedures concerning the territories of traditional communities. Participant observation was also employed as an empirical procedure, allowing for an understanding of institutional practices in the territorial recognition of traditional communities. The thesis is structured into three chapters. The first chapter, through a socio-historical and legal study based on bibliographic analysis of the occupation of Piauí's territory and on normative documentation, demonstrated that the recognition of territorial rights of Traditional Peoples and Communities is the result of a long and violent process of struggle and resistance. The application of the Theory of the Right to Difference as Equality revealed the insufficiency of formal equality and the necessity of recognizing the cultural and territorial specificities of these groups. Furthermore, the analysis revealed the central role of women in the struggle for territory. The second chapter was developed through a documentary analysis of the current state regulations on territorial recognition, revealing the existence of a legal framework that, although formally protective, contains gaps and ambiguities that hinder its full implementation. The empirical findings, combined with the bibliographic research on categories, identified that the policy of territorial recognition is shaped and challenged by the empirical categories of difference produced by the traditional peoples themselves—namely, the epistemology of traditional peoples, race and ethnicity, and the relationship between land and territoriality—indicating that the effectiveness of the policy depends on the substantive incorporation of these categories into the administrative process. Finally, the third chapter, by analyzing the administrative processes of land regularization carried out by the Piauí Land Institute (Interpi), demonstrated that, although there is regulation providing standardized procedures, in practice, the land policy fails to maintain this uniformity, since each traditional group presents its own specificities. The study concludes that land policy must be driven by the recognition of difference as equality; otherwise, it tends to reproduce the same forms of violence perpetuated by a historically racist State.

Keywords: Traditional peoples and communities, land policy, Interpi, fundamental right to difference, territorial recognition.

RESUMEN

La tesis analizar el derecho fundamental a la diferencia en la política agraria del estado de Piauí, en los procesos de regularización de los territorios de los Pueblos y Comunidades Tradicionales. Su construcción parte del siguiente problema: ¿Cómo se reconoce el derecho a la diferencia en los procesos de regularización de los territorios tradicionales? Los pueblos y comunidades tradicionales del estado de Piauí, al igual que en el resto de Brasil, presentan una pluralidad en sus modos propios de vida. Así, la investigación resalta la necesidad de reconocer la diferencia producida por las comunidades tradicionales en el proceso de regularización de la tierra, como una forma de proteger y garantizar la igualdad de trato. El fundamento teórico de esta tesis parte de una lectura del constitucionalismo como un campo en constante reconstrucción. Para ello, se adoptó el método cualitativo, utilizando diferentes procedimientos metodológicos. Se realizó un análisis bibliográfico de carácter interdisciplinario, tomando como referencia a Menelick de Carvalho Netto, Maria Sueli Rodrigues de Sousa, Alfredo Wagner Berno de Almeida, Clóvis Moura y Antônio Bispo dos Santos. A continuación, se desarrolló un análisis documental y normativo, centrado en las normativas agrarias del estado de Piauí, así como en los procesos administrativos de los territorios de las comunidades tradicionales. También se empleó la observación participante como procedimiento empírico, lo que permitió comprender las prácticas institucionales en el reconocimiento territorial de las comunidades tradicionales.

De esta manera, la tesis se estructura en tres capítulos. El primer capítulo, a partir del estudio sociohistórico y jurídico, fundamentado en el análisis bibliográfico sobre la ocupación del territorio de Piauí y en la documentación normativa, demostró que el reconocimiento de los derechos territoriales de los Pueblos y Comunidades Tradicionales es fruto de un largo y violento proceso de lucha e insurgencia. La aplicación de la Teoría del Derecho a la Diferencia como Igualdad evidenció la insuficiencia de la igualdad formal y la necesidad de reconocer las especificidades culturales y territoriales de estos grupos. Además, el análisis reveló el protagonismo central de las mujeres en la lucha por el territorio. El segundo capítulo se construyó a partir del análisis documental de las normativas estatales vigentes sobre reconocimiento territorial, lo cual reveló la existencia de un marco jurídico que, aunque formalmente garantista, presenta vacíos y ambigüedades que dificultan su plena implementación. El relato empírico, asociado con la investigación bibliográfica sobre categorías, identificó que la política de reconocimiento territorial está moldeada y tensionada por las categorías empíricas de diferencia producidas por los propios pueblos tradicionales —a saber: la episteme de los pueblos tradicionales, la raza y la etnia, y la relación tierra-territorialidad—, lo que indica que la efectividad de la política depende de la incorporación sustancial de dichas categorías en el proceso administrativo. Finalmente, el tercer capítulo, al analizar el proceso administrativo de regularización de tierras llevado a cabo por el Instituto de Tierras de Piauí (Interpi), evidenció que, aunque existe una normativa que orienta los procedimientos de forma estandarizada, en la práctica la política agraria no logra mantener dicha uniformidad, ya que cada segmento tradicional presenta sus propias especificidades. Se concluye que la política agraria debe tener como fuerza motriz el reconocimiento de la diferencia como igualdad, pues, de lo contrario, tiende a reproducir las mismas violencias de un Estado históricamente racista.

Palabras clave: Pueblos y comunidades tradicionales, política agraria, Interpi, derecho fundamental a la diferencia, reconocimiento territorial.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Figuras

Figura 1 - Dados sobre gestão de terras do Interpi (2024 e 2025).....	119
---	-----

Lista de Organogramas

Organograma 1 - Estrutura organizacional do Interpi 2024	201
Organograma 2 - Estrutura organizacional do Interpi em outubro de 2025	202

Lista de Fluxogramas

Fluxograma 1 - Etapas do procedimento administrativo de regularização fundiária de comunidades tradicionais no Interpi.....	161
Fluxograma 2 - Fluxograma enviado pelo Interpi	163
Fluxograma 3 - Etapas do processo de regularização da comunidade quilombola Caraíbas	220

Lista de Mapas

Mapa 1 - Planta identificada e delimitada pela comunidade quilombola Caraíbas.....	221
Mapa 2 - Mapa com todas as matrículas incidentes no território quilombola.....	223
Mapa 3 - Mapa final com a retirada das áreas de matrículas (ao todo são 10 imóveis).....	227

Lista de Quadros

Quadro 1 – Comunidades tradicionais com registro efetivado em cartório	72
Quadro 2 - Comunidades tradicionais com pendências registrais em cartório.....	74
Quadro 3 - Territórios de povos tradicionais titulados no estado do Piauí (atualizados em outubro de 2025).....	120
Quadro 4 - Comunidades tradicionais - Demacamp.....	128
Quadro 5 – Sistematização dos eventos	141
Quadro 6 - Quadro com comunidades tradicionais no bioma Cerrado piauiense	207
Quadro 7 - Conflitos listados pela autora em 2023 em comunidades tradicionais do Cerrado	209
Quadro 8 - Documentos que compõem o processo SEI n. 00071.005825/2019-03.....	213
Quadro 9 - Sistematização do tipo de documento e quantidade.....	214
Quadro 10 - Classificação dos procedimentos administrativos e descrição de conteúdo	215

LISTA DE SIGLAS

AATR	Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais
ABA	Associação Brasileira de Antropologia
ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Apisu	Associação dos Povos Pró-Índio de Uruçuí
Apoinme	Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo
Aprosoja	Associação Brasileira dos Produtores de Soja
Ater	Assistência Técnica e Extensão Rural
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCIR	Cadastro de Imóveis Rurais
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CCU	Contrato de Concessão de Uso
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base do Brasil
Cecoq	Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Piauí
CNPCT	Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais
Comdepi	Companhia de Desenvolvimento do Piauí
Conaq	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
Difundi	Diretoria de Unidade Técnico-Fundiária
DiHuCi	Direitos Humanos e Cidadania
Dipatri	Diretoria de Patrimônio Imobiliário
DPE/PI	Defensoria Pública do Estado do Piauí
DPCT	Diretoria de Povos e Comunidades Tradicionais
FAF	Federação dos Agricultores Familiares
Faepi	Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Piauí
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
Fian	Food First Information and Action Network
Funai	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
GPCT	Gerência de Povos e Comunidades Tradicionais
Grain	Genetic Resources Action International
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Ífaradà	Núcleo de Pesquisa sobre Africanidades e Afrodescendência
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Interpi	Instituto de Terras do Piauí
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação

MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MIQCB	Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu
MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
MNU	Movimento Negro Unificado
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MPF	Ministério Público Federal
Matopiba	Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PJ	Procuradoria Jurídica
PGE	Procuradoria-Geral do Estado
PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
Polonordeste	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PPA	Plano Plurianual
Rede	Rede Social de Justiça e Direitos Humanos
RIDT	Relatório de Delimitação e Identificação do Território Tradicional
RTID	Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
SEI	Sistema Eletrônico de Informação
Semarh	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Sigef	Sistema de Gestão Fundiária
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
STF	Supremo Tribunal Federal
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
Taus	Termo de Autorização de Uso Sustentável
Uespi	Universidade Estadual do Piauí
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NO PIAUÍ: RESISTÊNCIAS, DISPUTAS E RECONHECIMENTO TERRITORIAL	25
1.1 Das resistências e disputas territoriais dos povos e comunidades tradicionais no Piauí	25
1.1.1 Do contexto sócio-histórico dos povos indígenas no Piauí.....	29
1.1.2 Do contexto sócio-histórico dos povos quilombolas no Piauí	33
1.1.3 Do contexto sócio-histórico dos povos tradicionais no Piauí	42
1.2 Reconhecimento formal do direito ao território de povos e comunidades tradicionais no Piauí	46
1.2.1 Do reconhecimento formal dos territórios de povos e comunidades indígenas.....	52
1.2.2 Do reconhecimento formal dos territórios de povos e comunidades quilombolas ..	53
1.2.3 Do reconhecimento formal dos territórios de povos e comunidades tradicionais....	60
1.2.4 Panorama histórico da legislação fundiária do Piauí no reconhecimento formal dos territórios das comunidades tradicionais	64
1.3 O protagonismo das mulheres do Piauí na luta pelo reconhecimento territorial	84
1.3.1 Esperança Garcia.....	87
1.3.2 Maria Rosalina dos Santos	88
1.3.3 Antônia Flor	90
1.3.4 Chica Lera	92
1.3.5 Cacica Francisca, Dan e Deuzenir.....	93
1.3.6 Professora Maria Sueli Rodrigues de Sousa	96
1.4 O constitucionalismo na afirmação do direito fundamental à diferença no reconhecimento territorial para os povos e comunidades tradicionais.....	99
2 TERRITÓRIOS TRADICIONAIS E A POLÍTICA FUNDIÁRIA NO PIAUÍ: ANÁLISE NORMATIVA E EMPÍRICA A PARTIR DAS EXPRESSÕES DO DIREITO FUNDAMENTAL À DIFERENÇA.....	111
2.1 Instrumentos normativos de reconhecimento dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais no Piauí.....	111
2.1.1 Das terras devolutas e do processo de arrecadação por meio da ação discriminatória administrativa	114
2.1.2 Da Lei Estadual n. 7.294, de 10 de dezembro de 2019: institui a política estadual de regularização das ocupações sobre terras públicas e devolutas pertencentes ao Piauí ...	124
2.1.3 Do Decreto Estadual n. 22.407, de 12 de setembro de 2023: a política de regularização fundiária do Piauí para ocupações de povos e comunidades tradicionais.....	130
2.2 Observação participante na prática institucional: relato empírico da experiência técnica no Interpi.....	135
2.2.1 Experiência pessoal enquanto mulher negra na instituição fundiária	136

2.2.2 Processo de elaboração das minutas e a normatização das etapas nos processos de regularização fundiária dos povos e comunidades tradicionais	137
2.2.3 Sistematização da participação em eventos institucionais no contexto da experiência técnica na política de regularização fundiária de povos e comunidades tradicionais (2021–2023)	141
2.2.4 Descrição e análise dos eventos acompanhados: registros e percepções a partir de uma inspiração etnográfica	144
2.2.5 Classificação das etapas dos processos administrativos até dezembro de 2023	158
2.2.6 Implementação atual das fases previstas no decreto (até outubro de 2025).....	162
2.2.7 Conclusões preliminares das análises do relato empírico	166
2.3 Análise das categorias empíricas produzidas a partir dos povos e comunidades tradicionais: epistemologias dos saberes tradicionais, raça e etnia, terra e territórios.....	167
2.3.1 Epistemologias dos saberes dos povos e comunidades tradicionais na proteção da identidade e da territorialidade	168
2.3.2 Raça e etnia como marcadores sociais de acesso e exclusão de direitos	174
2.3.3 Terra e territórios para os povos e comunidades tradicionais	185
3 A ATUAÇÃO DO INTERPI NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA PARA POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS.....	196
3.1 O Interpi: estrutura organizacional na gestão fundiária das terras públicas e devolutas do estado	196
3.1.1 O Interpi na efetivação da política fundiária para o reconhecimento do direito ao território de povos e comunidades tradicionais.....	203
3.2 Análise dos processos administrativos de regularização fundiária dos povos e comunidades tradicionais.....	209
3.2.1 Da definição do processo administrativo de regularização fundiária quilombola .	210
3.2.2 Da metodologia adotada para análise do processo de regularização fundiária do território da comunidade quilombola Caraíbas	210
3.2.3 Análise do processo administrativo da Comunidade Quilombola Caraíbas, Isaías Coelho (PI).....	213
3.2.4 O entrecruzamento das categorias empíricas e da engrenagem jurídica, política e administrativa do processo de regularização fundiária	227
3.2.5 As complexidades do processo de Caraíbas e a regularização fundiária que (des)organiza o território	231
3.3 O direito fundamental à diferença como diretriz constitucional na construção da política fundiária para os povos e comunidades tradicionais no Piauí	233
CONSIDERAÇÕES FINAIS	241
REFERÊNCIAS	246

INTRODUÇÃO

Uma das formas de exercer autonomia é possuir um discurso sobre si mesmo. Discurso que se faz muito mais significativo quanto mais fundamentado no conhecimento concreto da realidade (Neusa Souza, 2021, p. 45).

O reencontro com a ancestralidade que me guia

É a partir desse trecho do livro *Tornar-se negro*, de Neusa Santos Souza, que inicio a escrita desta tese de doutorado. Trata-se de uma travessia que perpassa por mim mesma e pelo processo de me tornar uma mulher negra, cuja certeza do meu caminho se fez movida por algo que transcende a materialidade. Sinto em mim uma intuição que me guia em minha trajetória, com a certeza de que ela não é só minha, mas coletiva.

Em 2017, fui apresentada à temática quilombola por um colega que acreditou em meu potencial como pesquisadora. Recordo-me de ter me questionado: o que são as comunidades quilombolas? Mesmo sendo uma mulher negra e oriunda da zona rural do sertão do Piauí, o tema, embora soasse familiar, parecia distante. Na escola e na faculdade de Direito, nunca havia tido contato com a existência das comunidades quilombolas (tradicionais) – tampouco com seus direitos. A partir desse momento, iniciei minhas pesquisas na área. Na internet, encontrei referências importantes: a liderança quilombola piauiense Rosalina Santos, a professora Maria Sueli Rodrigues, o Coletivo Antônia Flor e o caso do conflito da Transnordestina, no município de Paulistana (PI), onde comunidades vinham sendo violadas por um empreendimento que prometia desenvolvimento para o estado¹ do Piauí.

Naquele primeiro contato, tudo pareceu muito próximo: por ser da região, por já ter ouvido falar de Rosalina e da professora Maria Sueli, por ser negra e pertencer a uma comunidade rural de Patos do Piauí. Foi então que escrevi o projeto de pesquisa para o mestrado, voltado à temática quilombola, com o intuito de submetê-lo ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (UFG). Após a aprovação, foi me sugerido que alterasse o tema, direcionando o foco para as comunidades quilombolas de Goiás. A mudança foi sentida como uma perda. Contudo, as leituras sobre a diáspora africana, a população negra no Brasil, suas lutas e resistências e a formação dos quilombos como espaços

¹ Seguindo a recomendação do Manual de Comunicação da Secretaria de Comunicação Social (Secom), grafamos a palavra “estado” em minúsculo quando se trata de unidade da federação, e em maiúsculo quando tem o sentido de nação politicamente organizada.

de enfrentamento à opressão foram me transformando. Deparei-me com o livro *Mocambos e Quilombos*, de Flávio Gomes, obra que, ao final, apresentava uma lista dos quilombos brasileiros. Entre eles, encontrei o quilombo do Vilão, em Massapê (PI). A emoção foi imediata, pois minha avó paterna, Albina Conceição, era natural do Vilão. A partir desse momento, compreendi que a pesquisa não se restringiria ao campo acadêmico – ela me transformaria profundamente.

Segui o percurso acadêmico, tornando-me professora, palestrante e retornando ao Piauí como uma mulher negra de ancestralidade quilombola, mestra em Direito Agrário, advogada e consultora jurídica no Instituto de Terras do Piauí (Interpi²). Nesse cargo, passei a atuar na construção e efetivação da política fundiária do Piauí para comunidades quilombolas, indígenas e demais segmentos de comunidades tradicionais. Reencontrei Rosalina, com quem aprendi mais do que em qualquer outro momento dessa trajetória até então. Ainda em 2021, ingressei no Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição da Universidade de Brasília (UnB), com um projeto voltado ao acesso à educação superior por estudantes quilombolas – um interesse que remontava à graduação.

Contudo, a atuação como consultora no Interpi, a convivência com Rosalina, com as comunidades tradicionais do Piauí, a análise dos processos administrativos de regularização fundiária e o contato com a política fundiária que, por décadas, deixou de cumprir as determinações constitucionais – que garantem o acesso à terra às comunidades quilombolas e indígenas e aos que não a possuem – provocaram uma mudança no eixo da pesquisa. O olhar voltou-se à atuação do órgão fundiário na implementação da política fundiária de reconhecimento territorial dos povos e comunidades tradicionais no Piauí, à luz do direito fundamental à diferença.

Durante o processo de reformulação temática e delimitação do novo objeto de estudo, surgiram angústias e novas concepções em formação. Foi com o acolhimento e orientação do professor doutor Menelick de Carvalho Netto que consegui compreender a relevância científica e social desta pesquisa. No percurso, também encontrei o professor e conterrâneo Rodrigo Portela, que me orientou a materialização do trabalho. O caminho até este momento de defesa foi longo e profundamente transformador.

² Seguiremos as recomendações do Manual da Secom para grafar as siglas. As que tiverem até três letras serão capitalizadas, por exemplo: CAR, OAB, SEI, SPU, STF etc., com a devida exceção de UnB. O mesmo ocorrerá com as que tiverem mais de três letras e só puderem ser soletradas: ADCT, ITCMD, MIQCB, SNCR, UFPI etc. As que tiverem mais de três letras e puderem ser lidas por inteiro terão apenas a primeira letra capitalizada: Apoinme, Aprosoja, Funai, Incra, Interpi, Matopiba etc.

O povo do Piauí carrega consigo uma trajetória de resistência secular. Desde muito cedo, aprendeu a conviver com a seca e o calor escaldante. É um povo forte e aguerrido, que não foge à luta e traça os próprios caminhos. Trata-se de uma história compartilhada por muitos piauienses.

Os povos e comunidades tradicionais do Piauí, por sua vez, resistem há séculos na defesa do direito à vida, à liberdade e aos demais direitos fundamentais – especialmente ao acesso à terra, um direito que antecede, inclusive, a própria formação do estado moderno. É a partir desse contexto que esta tese de doutorado se fundamenta e se desenvolve.

Os povos e comunidades tradicionais são definidos, no artigo 3º, inciso I, do Decreto 6.040, como:

Grupos **culturalmente diferenciados** e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (Brasil, 2007, grifos da autora).

Essa “diferença” encontra respaldo legal nas normativas nacionais e internacionais, que visam garantir direitos ao reconhecer as especificidades entre os povos. No Brasil, existem pelo menos 28 segmentos de povos e comunidades tradicionais, conforme indica o Decreto nº 8.750 de 2016, que Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais ocupando cerca de 25% do território. Houve um aumento de 13 para 28 segmentos, porém, este número não é taxativo, vislumbra-se que existam outros segmentos pelo Brasil.

A garantia do direito à terra é elemento essencial para a sobrevivência e permanência desses povos e comunidades tradicionais. É a principal reivindicação dos movimentos sociais de luta pela terra. A construção desse direito é resultado de muita luta, suor e sangue dos povos tradicionais. Cabe aos estados reconhecerem o direito à terra – ou melhor, ao território tradicionalmente ocupado – por meio de políticas públicas que garantam esse acesso.

Os povos e comunidades tradicionais do Piauí, assim como no restante do Brasil, apresentam uma pluralidade e diversidade de formas de organização, vida e manejo da terra. Essas formas plurais e diversas devem ser reconhecidas nesse processo de regularização fundiária para garantir a territorialidade. Reconhecer a diferença produzida pelas comunidades tradicionais no processo de regularização fundiária é uma estratégia de reconhecimento político-jurídico.

O estado do Piauí demorou a reconhecer os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais, especialmente das comunidades quilombolas e indígenas. Embora essas comunidades tenham passado a ter previsão normativa no estado a partir de 2006 (quilombolas)

e 2020 (indígenas), essa previsão teve pouca ou nenhuma efetividade. Até 2019, apenas 5 comunidades quilombolas haviam sido tituladas coletivamente, e nenhuma delas tinha registro em cartório.

Somente após a edição da Lei Estadual n. 7.294, de 10 de dezembro de 2019, é que os povos e comunidades tradicionais passaram a ser efetivamente considerados no âmbito da política fundiária estadual. A nova legislação estabeleceu a priorização da destinação de terras públicas e devolutas a esses grupos culturalmente diferenciados, que se reconhecem como tais.

A partir dela, foi criada, pela primeira vez, uma estrutura específica dentro do órgão fundiário estadual para tratar da regularização fundiária das comunidades tradicionais – incluindo quilombolas, indígenas e outros segmentos. A referida lei também previu a regulamentação do procedimento administrativo por meio de decreto, motivo pelo qual foram contratados servidores para a elaboração da normativa (o Decreto n. 22.407, de 12 de setembro de 2023). Atualmente, até outubro de 2025, somente 45 comunidades tradicionais foram tituladas. A maioria ocupava terras devolutas incorporadas ao patrimônio público do estado, por meio de ações discriminatórias, e destinadas às comunidades.

A tese tem como objetivo central a análise do direito à diferença na política fundiária do Piauí na execução dos processos de reconhecimento dos territórios tradicionais. A presente análise tem como ponto de partida o contexto sócio-histórico da ocupação territorial, estendendo-se à investigação das normativas fundiárias e de sua aplicação nos procedimentos administrativos.

Esta pesquisa orientou-se pelo seguinte problema teórico: como o direito à diferença é reconhecido nos processos de regularização dos territórios tradicionais na política fundiária do Piauí?

A pesquisa buscou responder aos seguintes questionamentos centrais: a) Como as relações sócio-históricas e políticas produzem as diferenças dos povos e comunidades tradicionais? b) As normativas fundiárias adotadas pelo Interpi incorporam as diferenças produzidas pelos povos e comunidades tradicionais? Quais são as especificidades observadas na execução dos processos administrativos analisados?

Esses questionamentos se fazem necessários para a construção da tese, pois, a partir deles, serão (possivelmente) encontradas as respostas para propor uma reflexão sobre a efetividade ou não da política fundiária do Piauí, bem como discutir os avanços e expor os entraves para uma efetiva política de regularização fundiária para as comunidades tradicionais, garantindo sobretudo a igualdade na diferença.

Esta tese tem relevância tanto social quanto científica, uma vez que a questão fundiária no Brasil está no cerne das desigualdades sociais que afetam diversos segmentos da população. Esse cenário impacta de forma particularmente grave os povos e comunidades tradicionais, que tem seus territórios constantemente ameaçados. Muitos foram expulsos de seus territórios originais e ancestrais ou são impedidos de acessar formalmente a terra. Essas situações têm gerado inúmeros conflitos territoriais.

É importante destacar que, para esses povos e comunidades, a terra tem um significado especial, indo além da simples propriedade: trata-se de uma territorialidade onde a identidade cultural é transmitida de geração em geração, sendo fundamental para a preservação e manutenção do seu modo tradicional de vida.

A presente tese pode exercer impacto social ao evidenciar que a efetividade da política fundiária no Piauí – e, por extensão, no Brasil – depende do reconhecimento concreto do direito fundamental à diferença nos processos de regularização dos territórios dos povos e comunidades tradicionais. Ao problematizar as limitações da igualdade formal e propor a valorização das especificidades étnicas, culturais, territoriais e epistêmicas desses grupos, ela contribui para o fortalecimento de práticas institucionais mais inclusivas e democráticas e oferece subsídios teóricos e empíricos para a reformulação de políticas públicas relacionadas ao reconhecimento do direito ao território.

A fundamentação teórica da tese parte de uma leitura do constitucionalismo como um campo em constante reconstrução. Nesse sentido, as categorias teóricas adotadas foram formuladas a partir das interpretações construídas com base na análise da observação participante, resultando nas seguintes categorias empíricas: episteme dos povos tradicionais, raça e etnia, terra e território. Tais categorias foram definidas como expressões do direito fundamental à diferença e utilizadas como ferramentas analíticas para examinar a atuação do estado – especialmente do Interpi – nos processos administrativos, com ênfase naqueles analisados no terceiro capítulo desta tese.

O direito fundamental à diferença, teoria cunhada pelo professor Menelick de Carvalho Netto, destaca que o direito à igualdade como direito à diferença permite a apreensão de complexidades do tipo das comunidades tradicionais, que sempre foram desconhecidas pelo Direito, quando não perseguidas, por exemplo, ao não terem reconhecido seu direito comunitário como forma de vida diferente. O grande desafio da complexidade é incluir a diferença na igualdade.

No caso da regularização fundiária dos territórios tradicionais, isso envolve questões como a manutenção das formas próprias de vida da comunidade tradicional, o próprio

procedimento administrativo, com a emissão do título coletivo com cláusulas de inalienabilidade e intransferibilidade, sendo todas essas diferenças agora reconhecidas como igualdade, ou seja, viabilizando um direito comunitário antigo, absolutamente desconhecido, que, pela força da inércia, acabava sendo destruído. Assim, reconhecer essa diferença como dispositivo de poder no processo de reconhecimento de direitos territoriais é um meio de proteger e garantir a igualdade de tratamento. Trata-se de título coletivo, de resgatar formas de vida diferentes, mas que precisam ter igualdade, ou seja, garantia documental, garantia jurídica e proteção, de modo a reconhecer a igualdade na diferença.

A pesquisa se pautará na discussão sobre o direito das comunidades tradicionais à luz das ideias da professora Maria Sueli Rodrigues de Sousa (2021), que via a defesa das comunidades tradicionais e seus territórios como uma luta indissociável contra o racismo, pela efetivação de direitos, pelo reconhecimento dos saberes e formas de vida não eurocêntricas e pela transformação radical das estruturas de poder e do Direito.

Além disso, conforme mencionado, delinear-se as categorias empíricas como produção das próprias comunidades tradicionais, sendo também verdadeiras expressões do direito à diferença. Assim, discute-se a episteme dos povos tradicionais a partir das teóricas contracoloniais definidas pelo mestre Antônio Bispo do Santos (2023), especialmente demonstrando a relação dos povos quilombolas com a territorialidade. Adotam-se como norte teórico as definições do intelectual indígena Ailton Krenak (2020), que defende uma relação simbiótica do homem com a natureza e aponta as transformações pelo homem como um perigo para a manutenção dos territórios tradicionais.

Quanto às categorias raça e etnia, parte-se da ideia de que o racismo é uma construção racial formada a partir dos interesses do capital, demonstrada essa relação com a teoria da colonialidade do poder, cunhada por Anibal Quijano (2005). Acrescenta-se ainda a discussão sobre o mito da democracia racial feita Clóvis Moura (2019). Essa concepção acabou por consolidar, no imaginário social brasileiro, a ideia de que o país seria um paraíso racial, mascarando as profundas desigualdades estruturais e sociais resultantes das discriminações raciais e da herança colonial da escravização da população negra.

Quanto à questão da etnicidade, parte-se da discussão de Frederik Barth (2000), que entende os grupos étnicos como formas de organização social baseadas na autoatribuição e na interação entre indivíduos, em que as identidades se constroem por meio da oposição a outros grupos – o que ele denomina “fronteiras étnicas”. Essas fronteiras são mantidas e reconhecidas por sinais diacríticos, que variam conforme o contexto social e ambiental. Barth critica as concepções essencialistas de cultura, argumentando que os grupos étnicos não se definem

apenas por traços fixos, mas por processos dinâmicos de interação e ação social. Assim, a etnicidade é compreendida como um fenômeno relacional e político, no qual as identidades são continuamente negociadas e transformadas.

No que se refere à terra e à territorialidade, discute-se a transformação histórica da terra em mercadoria, processo que se intensificou com os cercamentos e a consolidação das economias de mercado. Conforme Karl Polanyi (2000), essa transformação resultou da ruptura entre o homem e a natureza, momento em que a terra deixou de ser compreendida como base da vida e da reprodução social para se tornar um bem imóvel, passível de troca e de contrato. Em contraposição a essa lógica mercantil, autores como Alfredo Wagner Berno de Almeida (2008) e Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2021) concebem a territorialidade como um elemento vital à sobrevivência e à continuidade cultural dos povos e comunidades tradicionais. Para esses autores, o território não é apenas um espaço físico, mas um espaço de identidade, ancestralidade e pertencimento, no qual se expressam relações simbólicas, sociais e políticas que asseguram a reprodução da vida coletiva.

A fundamentação teórica parte do pressuposto de que, no Piauí, os povos e comunidades tradicionais tiveram historicamente negado o direito à terra. Diante disso, esses grupos se insurgem na luta pelo reconhecimento político e formal dos territórios que ocupam e pelo direito de serem culturalmente diferenciados. Assim, busca-se compreender de que maneira a política fundiária do estado do Piauí tem atuado na efetivação do direito constitucional à terra, especialmente por meio dos processos de regularização fundiária e da emissão de títulos de reconhecimento de domínio coletivo, reconhecendo, sobretudo, o direito fundamental à diferença nesse processo.

Ademais, a presente tese orienta-se por objetivos formulados para guiar a investigação e sustentar a análise proposta ao longo da pesquisa. O objetivo geral é analisar de que maneira a política fundiária do Piauí reconhece o direito fundamental à diferença nos processos administrativos de regularização fundiária dos povos e comunidades tradicionais. Os objetivos específicos consistem em: a) Compreender as dinâmicas sócio-históricas, políticas e jurídicas que conformam a trajetória dos povos e comunidades tradicionais no Piauí, destacando suas insurgências na luta por liberdade, reconhecimento de direitos – em especial o direito territorial – e a forma como o direito fundamental à diferença se articula a esse movimento; b) Examinar as normativas fundiárias vigentes e a construção da política fundiária voltada ao reconhecimento dos territórios dos povos e comunidades tradicionais, a partir da experiência empírica e técnica da autora no órgão estadual responsável, buscando compreender como as categorias empíricas se relacionam no contexto da política fundiária como diferenças

produzidas pelas comunidades tradicionais; c) Analisar a execução da política fundiária do Piauí por meio dos processos administrativos de regularização fundiária, identificando em que medida tais procedimentos incorporam os elementos da diferença produzida pelas comunidades tradicionais e asseguram a aplicação dos princípios constitucionais e normativos que regem a política fundiária.

Para tanto, a construção da tese adotou como caminho metodológico uma abordagem qualitativa, fundamentada na análise bibliográfica, documental – no que se refere aos documentos normativos e processos administrativos – e na pesquisa empírica de campo, realizada por meio da observação participante.

A pesquisa qualitativa, conforme Minayo (2013), busca compreender as dimensões subjetivas e relacionais da realidade social. Nesse sentido, o estudo analisa de que modo o direito fundamental à diferença é reconhecido na política fundiária do Piauí, particularmente na garantia do direito territorial das comunidades tradicionais. Assim, o percurso metodológico integra procedimentos bibliográficos, documentais e empíricos, com o propósito de estabelecer uma relação entre o que está normativamente definido na política fundiária – em termos de legislação e execução – e a efetivação do reconhecimento dos territórios tradicionais.

A pesquisa bibliográfica constitui-se na revisão e sistematização do conhecimento já produzido sobre o tema, permitindo identificar o estado da arte do objeto de estudo. Essa etapa visa a reunir e analisar, de forma crítica e reflexiva, as principais referências teóricas e empíricas relacionadas à política fundiária, aos direitos territoriais e ao direito à diferença (Rodrigues; Grubba, 2023, p. 177).

A pesquisa documental, bastante comum no campo jurídico, também é empregada na tese. Segundo Rodrigues e Grubba (2023, p. 200), “os documentos são da essência do mundo jurídico, constituindo-se, em muitos momentos, como fonte primária – situações nas quais a fonte de consulta são diretamente documentos que contêm informações sobre o evento, situação ou fenômeno que se pesquisa”. Nesse sentido, as normativas fundiárias do Piauí são tomadas como objeto de análise e classificação, a fim de avaliar como contribuem para o reconhecimento do direito territorial dos povos e comunidades tradicionais e para a efetividade da política fundiária estadual. Além dos diplomas normativos, são examinados os processos administrativos de regularização fundiária coletiva referentes às comunidades tradicionais tituladas e em tramitação no Interpi, observando-se seu contexto político e sua efetividade (Rodrigues; Grubba, 2023, p. 204).

Ressalta-se ainda, conforme Gil (2002, p. 44), que a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, “constituído principalmente de livros e artigos

científicos”. Por sua vez, a pesquisa documental “assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica”, porém distingue-se pela natureza das fontes (Gil, 2002, p. 45). A diferença essencial reside no fato de que, enquanto a pesquisa bibliográfica se baseia nas contribuições analíticas de autores sobre um tema, a pesquisa documental utiliza “materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (Gil, 2002, p. 45).

Faz-se uso de um terceiro eixo metodológico. A pesquisa incorpora a observação participante, uma vez que, por quase três anos, a autora atuou como consultora jurídica no Interpi. Essa posição privilegiada possibilitou uma análise empírica das práticas institucionais e administrativas desenvolvidas entre os anos de 2021 e 2023, especialmente no que concerne à execução da política fundiária estadual nos processos de regularização coletiva das comunidades tradicionais. Conforme Becker (*apud* Batista, 2017, p. 93), “a observação participante é uma maneira específica de se conhecer o campo que se quer pesquisar, consistindo em um processo de construção de uma relação de intimidade especial entre o pesquisador e seus interlocutores”.

Assim, por meio desses procedimentos metodológicos – bibliográficos, documentais e empíricos –, espera-se ter respondido às indagações propostas nesta tese, bem como contribuir para a reflexão e o aprimoramento das políticas fundiárias voltadas à promoção dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais, tanto no estado do Piauí quanto em âmbito nacional.

A tese está estruturada em três capítulos: o primeiro contextualiza o cenário sócio-histórico, político e jurídico dos povos e comunidades tradicionais do Piauí, desde a ocupação do território, passando pelas violências, lutas e insurgências até o reconhecimento de direitos territoriais na Constituição Federal e nas normativas estaduais. Esse capítulo também discute a teoria do direito à diferença como igualdade e destaca o protagonismo das mulheres na luta pelo território.

O segundo capítulo apresenta a análise das normativas estaduais vigentes, o relato empírico da construção e efetivação da política de reconhecimento territorial, observando ainda as categorias empíricas das diferenças produzidas pelos próprios povos tradicionais como expressões do direito fundamental à diferença: a episteme dos povos tradicionais, raça/etnia e a relação terra/territorialidade.

O terceiro e último capítulo analisa a execução da política fundiária pelo Interpi, analisando o processo administrativo à luz do direito à diferença e das categorias empíricas. Evidenciou-se que, embora exista uma normativa que orienta os procedimentos de forma

padronizada, na prática, a política fundiária não consegue manter essa uniformidade, uma vez que cada segmento tradicional apresenta suas próprias especificidades.

É importante salientar que, a princípio, seriam analisados três processos administrativos, cada um referente a um dos segmentos em que o Interpi já titulou: quilombola, indígena e quebradeiras de coco babaçu. No entanto, visando a garantir uma análise mais aprofundada e qualificada, optou-se por concentrar o estudo no processo referente à comunidade quilombola Caraíbas, situada no município de Isaías Coelho (PI).

Ainda assim, realizei consultas aos processos de regularização da comunidade indígena Morro D'Água II e da comunidade tradicional Santa Rosa (quebradeiras de coco babaçu). Contudo, em razão do tempo disponível para a elaboração da tese e das complexidades específicas que esses processos apresentaram – por pertencerem a outros segmentos –, concluiu-se que uma análise apressada não seria proveitosa.

Apesar disso, foi possível identificar algumas diferenças relevantes entre eles, especialmente quanto ao tempo de tramitação e às condições fundiárias envolvidas. No caso de Santa Rosa, por exemplo, o processo teve duração aproximada de sete meses, uma vez que a área estava situada em terras devolutas e não havia conflitos fundiários. Já o processo referente à comunidade indígena revelou uma série de complexidades relacionadas tanto à natureza do segmento quanto à execução da política fundiária, que envolve competências da União e questões sensíveis de violação de direitos indígenas. Esse processo, instaurado em 2019, encontra-se atualmente suspenso por determinação judicial.

Cada um desses processos apresenta especificidades próprias, exigindo ações e estratégias diferenciadas, o que torna alguns procedimentos mais simples e outros mais complexos em sua finalização.

Ao final, demonstra-se que a política fundiária deve ter como força motriz o reconhecimento da diferença como igualdade, pois, caso contrário, tende a reproduzir as mesmas violências de um Estado historicamente racista.

Ademais, esta pesquisa foi conduzida com rigor metodológico e pleno respeito aos princípios éticos que regem a produção científica. Durante todo o processo investigativo, especialmente no período em que realizei a observação participante no órgão fundiário do Piauí – instituição na qual exerci atividade profissional –, mantive uma postura ética, transparente e comprometida com a integridade da pesquisa. O uso da observação participante teve como objetivo compreender práticas, processos e dinâmicas institucionais relacionadas à temática estudada, sem qualquer favorecimento pessoal, institucional ou interferência nos resultados.

Por fim, a tese intitulada o “DIREITO FUNDAMENTAL À DIFERENÇA: a política fundiária do Estado do Piauí nos processos de regularização dos territórios dos povos e comunidades tradicionais” dialoga diretamente com a linha de pesquisa Sociedade, Conflito e Movimentos Sociais, especialmente com a sublinha Direito Achado na Rua, Pluralismo Jurídico e Direitos Humanos.

Ao analisar a política fundiária piauiense e os complexos processos de regularização territorial, a pesquisa se insere na investigação das reivindicações dos movimentos sociais e no (re)conhecimento de novos direitos, em especial o Direito à Diferença. A luta pela terra e pelo território, vital para a reprodução física e cultural dos povos e comunidades tradicionais, configura um conflito estrutural que desafia o direito estatal e evidencia a importância do Pluralismo Jurídico, ao reconhecer e integrar as normas e práticas próprias desses grupos no âmbito dos Direitos Humanos e das políticas públicas.

1 POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NO PIAUÍ: RESISTÊNCIAS, DISPUTAS E RECONHECIMENTO TERRITORIAL

Este capítulo tem como objetivo apresentar a contextualização histórica e política dos povos tradicionais no Piauí, abordando desde os movimentos de resistência ao sistema escravista e às formas de exploração a que foram submetidos até as atuais disputas pela posse da terra e a luta pelo reconhecimento formal de seus territórios. Dá-se especial destaque ao protagonismo das mulheres, que historicamente estiveram na linha de frente na luta pela terra e território. Ao fim, faz-se a relação entre o constitucionalismo e o direito fundamental à diferença no reconhecimento territorial dos povos e comunidades tradicionais.

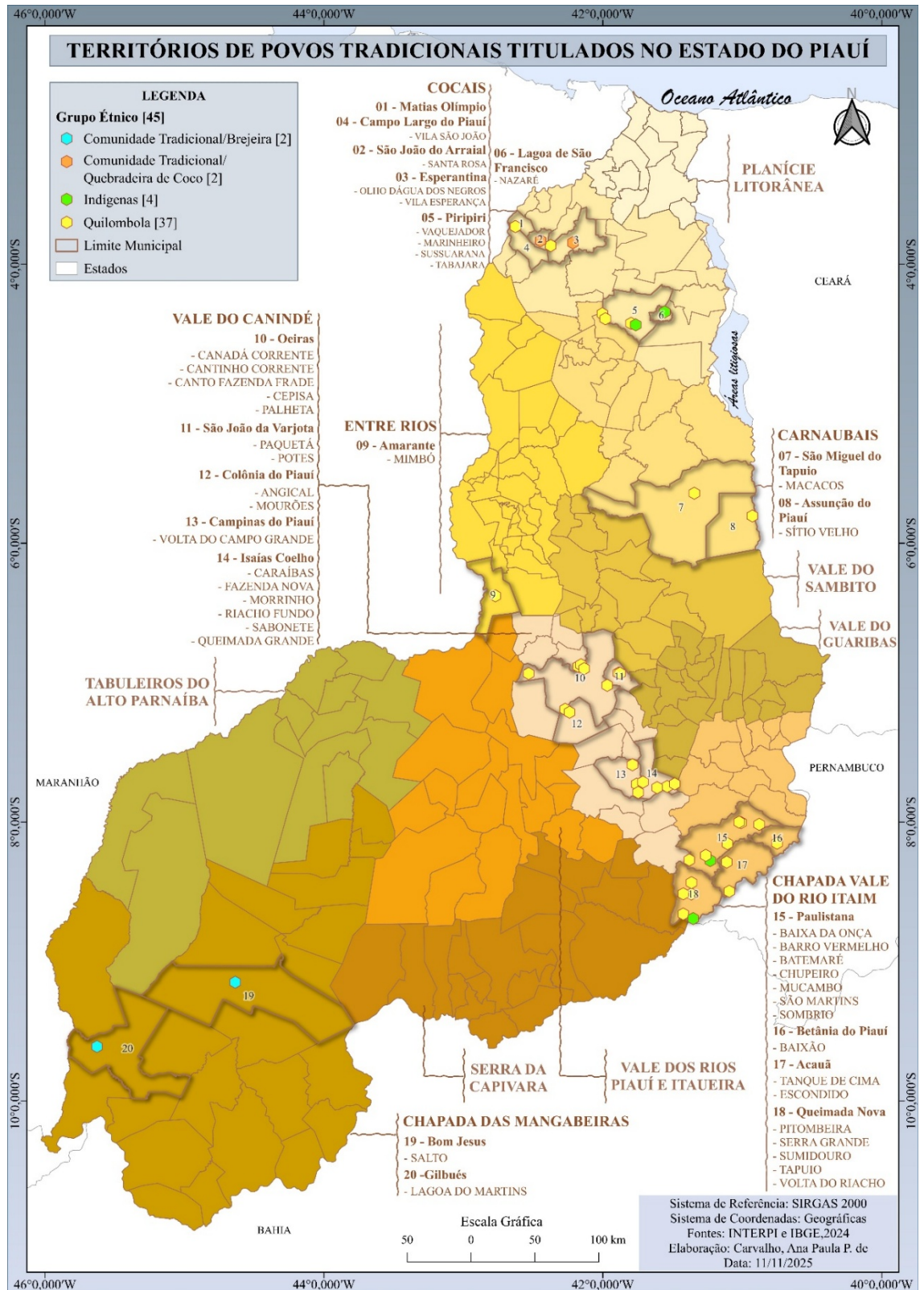
Para a construção deste capítulo, utilizou-se uma abordagem metodológica qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica sobre os povos tradicionais no Piauí – especialmente de autoria de pesquisadores piauienses –, e documental, relativa ao panorama histórico das normativas fundiárias sobre acesso à terra para povos e comunidades tradicionais, com enfoque no Piauí.

1.1 Das resistências e disputas territoriais dos povos e comunidades tradicionais no Piauí

Primeiramente, é importante apresentar ao leitor desta tese algumas informações contextuais sobre o recorte territorial adotado, qual seja, o estado do Piauí. Tal abordagem se justifica não apenas pelo fato de que muitos ainda desconhecem aspectos fundamentais da realidade piauiense, mas também pela necessidade de situar geograficamente o território em análise.

Assim, o Piauí, localizado na região nordeste do Brasil, tem uma extensão territorial de aproximadamente 251.529 km², configurando-se como o terceiro maior estado da região e o oitavo maior do país em área. Sua paisagem natural é marcada pela predominância do bioma Caatinga, característico do semiárido, embora também estejam presentes áreas significativas de Cerrado, especialmente na porção sul e sudoeste, e pequenas faixas de ecossistemas costeiros, como mangues e restingas, ao norte. Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população do Piauí em 2024 era de cerca de 3,3 milhões de habitantes, distribuídos de forma desigual entre zonas urbanas e rurais, com forte presença de comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas, que mantêm uma relação histórica com os territórios que ocupam.

Mapa do estado do Piauí, com indicação dos territórios administrativos e dos povos e comunidades tradicionais titulados até 31 de outubro de 2025.



A luta e a resistência são características marcantes do povo piauiense, especialmente dos povos e comunidades tradicionais, que enfrentam uma verdadeira batalha pelo direito de ser, existir e ter seu “pedaço de chão” garantido – ou seja, reconhecido e regularizado. A história “oficial” do Piauí retrata o estado como um dos últimos a ser colonizado, evidenciando o extermínio dos povos indígenas e a ideia de que a escravização do povo negro teria sido mais branda, já que a pecuária era a principal atividade econômica durante a colonização. Contudo, a história vem sendo reescrita por aqueles que resistiram e que, até hoje, são alvo de disputas seculares pelo direito de permanecer em suas terras e territórios.

Assim, quanto à colonização e administração das terras que hoje conhecemos como o estado do Piauí, este foi, de fato, um dos últimos a sofrer a colonização portuguesa. Mesmo com a invasão do Brasil em 1500, o território piauiense só começaria a ser colonizado quase dois séculos depois, a partir de 1674. Monsenhor Chaves relata que “num documento datado de 2 de março de 1697 tudo o que se sabia as autoridades a respeito do Piauí: uma imensidão quase desconhecida, imprecisa, sem limites definidos, povoada de tapuias bravos, lutando uns contra os outros, e contra o branco usurpador” (Chaves, 1994, p. 13).

Os primeiros registros de estrangeiros em solo piauiense aconteceram por volta de 1571, após um naufrágio que ocorreu no Delta do Parnaíba, em que os naufragos foram acolhidos pelos indígenas Tremembés e não mais retornaram à civilização, constituindo famílias com as próprias nativas do Piauí: “nesse período, o Piauí servia apenas como corredor de passagem entre as capitanias do Maranhão e Ceará. Não havia colonização sistemática na área litorânea” (Dias, 2016, p. 18-20). Ou seja, o território piauiense, até aquele momento, não sofria com a violência colonial.

A colonização do Piauí ocorreu de forma singular, diferenciando-se da de outros estados brasileiros tanto pelo momento em que se deu quanto pela dinâmica territorial envolvida: “o Piauí é povoado, mas de maneira diversa das demais Capitanias: seu solo é conquistado partindo-se do interior (do Rio São Francisco) para o litoral” (Mott, 2010, p. 54). Além disso, o Piauí estava situado numa região entre duas capitanias, a do Maranhão e a de Pernambuco (Mott, 2010, p. 55).

O território piauiense foi sendo colonizado, tendo como característica principal as fazendas de gado nas proximidades de rios, ribeiras, lagoas e olhos d’água, geralmente em regiões limítrofes aos povos originários. O Piauí era considerado um território indígena, contava com diversos povos, tais como os Pimenteiras, os Gurgueias, os Acróas, os Tremembés. Esses

povos viviam às margens do rio Parnaíba, sobrevivendo da caça e da pesca, entre as capitanias de Pernambuco e Maranhão (Dias, 2016, p. 21).

A administração das terras estava a cargo de Domingos Afonso Mafrense, conhecido como aquele que desbravou os sertões e dominou as terras piauienses, sobretudo a região do Vale do Rio Canindé, fundando várias fazendas de gado e vilas — como a aldeia de Cabrobó, transformada em vila em 1712, recebendo o nome de Vila da Mocha em 1717 —, tornando-se, mais tarde, a primeira capital do Piauí, situada no interior do estado (Mott, 2010, p. 54). Nesse contexto, a colonização do Piauí era motivada por interesses particulares, sobretudo, vindos da Casa da Torre, na Bahia. Importante frisar que a Casa da Torre era a principal referência do nordeste para a expansão e colonização das novas terras dos sertões nordestinos: “a legendária Casa da Torre, fundada em meados do século XVI, pelo português Garcia D’Avila, protegido de Tomé de Sousa, aquinhoou um dos mais dilatados e longevos latifúndios da história brasileira” (Miranda, 2005, p. 21).

Dessa maneira, a colonização e administração do território piauiense começariam, em 1676, com uma expedição comandada pela Casa da Torre, alcançando primeiro o Rio Gurguéia, onde houve intensa perseguição a indígenas Gueguês. “Deste confronto entre nativos e ocupadores, resultaria o devassamento e a conquista, pelo sul, do Piauí” (Lima, 2016, p. 23), reiterando o fato de que o Piauí fora colonizado do sul para o litoral.

Outra característica peculiar da colonização do Piauí relacionava-se a sua economia. Diferente das outras regiões, onde o algodão e o açúcar eram os principais produtos cultivados, no Piauí, foram as fazendas de gado que deram impulso à economia local, de modo que:

Desde os seus primórdios foram as fazendas de gado que definiram a forma de ocupação do solo e a distribuição dos colonizadores ao longo do sertão piauiense: já em 1697, constavam-se em 129 o número de fazendas de gado situadas nas margens de 33 rios, ribeiras, lagoas e olhos d’água limítrofes com as terras dos gentios (Mott, 2010, p. 54).

As fazendas de gado eram, portanto, a base econômica da nova capitania, dando lugar mais tarde à figura do vaqueiro, presente nas tradições e imaginários dos piauienses, “iniciando-se o chamado ciclo dos criadores de gado na área e que levaria à formação do centro administrativo do Piauí” (Lima, 2016, p. 23). Afirma Dias que “iniciava-se aí um império especializado na criação de gado e comercialização de seus derivados. O negócio florescia, o rebanho se multiplicava, exigindo sempre novas pastagens” (2016, p. 21). Vale mencionar que a economia da pecuária abastecia as outras regiões do país, assim “a atividade da criação de

gado era estimulada e de suma importância dentro da estrutura econômica do país” (Dias, 2016, p. 23).

Como no restante do Brasil, a economia era erguida com a força da mão de obra escrava, de pessoas negras forçosamente trazidas do continente africano. Assim, a economia do Piauí ia se consolidando, com base na “destruição” dos povos indígenas, para dar lugar às novas fazendas de gado, e na escravização das “mãos” negras. Desse modo, “em pouco tempo, o desbravamento a ferro e fogo revelou-se meio seguro de consolidar posses. Nada resistiu ao ímpeto dos colonizadores; nem terra, nem gente. No caminho das riquezas, o Brasil dos portugueses era tora e destino” (Lima, 2016, p. 19).

Com a conquista a “ferro e fogo”, como ficou conhecida a ocupação do território piauiense, essas terras que originariamente pertenciam aos indígenas que aqui viviam – e sobreviveram – foram cada vez mais sendo tomadas pelos fazendeiros, transformadas em sesmarias e concentradas nas mãos de poucos, cujo interesse estava ligado à Coroa Portuguesa: “para justificar as grandes propriedades e a apropriação das terras, utilizou-se das condições naturais e da atividade produtiva” (Lima, 2016, p. 58-59). A figura do vaqueiro foi se intensificando, pois, as sesmarias precisavam ser cultivadas, e assim os sesmeiros das terras piauienses utilizaram a expansão para o criatório de gado, fazendo o chamado povoamento com gado e através do arrendamento e parceria (Lima, 2016, p. 107).

1.1.1 Do contexto sócio-histórico dos povos indígenas no Piauí

Os povos indígenas no Piauí foram alvo de um verdadeiro projeto de genocídio. A invasão do território piauiense ocorreu de forma violenta, com o objetivo de exterminar qualquer comunidade que encontrassem pela frente. Ainda assim, os povos resistiram e enfrentaram as ações brutais dos desbravadores da Casa da Torre. A luta, porém, era profundamente desigual, pois os invasores estavam fortemente armados. Diante dessa realidade, os indígenas foram obrigados a adotar estratégias de recuo e migração, na tentativa de preservar a vida e evitar novas mortes (Miranda, 2005, p. 21).

Monsenhor Chaves, na obra *O índio em solo piauiense* (1994), chama a atenção para o fato de que houve massacres contra os indígenas piauienses desde a primeira presença do fazendeiro explorador. Ele destaca que a história de extermínio desse povo, motivada pela ganância do branco colonizador, foi por muito tempo esquecida entre os intelectuais. Isso sugere a necessidade de uma nova historiografia que corrija tal equívoco – algo que vem sendo realizado na literatura mais recente. Tal revisão também colabora com a história do Piauí, que

deixa de ser contada apenas pelos grupos detentores de poder, para dar lugar ao resgate da história de um povo que sobreviveu aos massacres e projetos de extermínio, e que hoje reivindica seus direitos – sobretudo o direito territorial.

O autor também chama a atenção para o fato de que os indígenas piauienses eram considerados “nômades por natureza, sempre em busca de alimento nos rios, nas matas e nos campos, imigrando constantemente por causa das guerras contínuas; é difícil e quase impossível situar com precisão rigorosa o indígena no solo piauiense” (Chaves, 1994, p. 19).

Assim, é possível compreender que a presença indígena no território piauiense antecede a chegada do colonizador. Apesar dos massacres, uma das formas de sobrevivência desses povos deu-se por meio do fluxo migratório, visto que se moviam do norte ao sul do estado, o que se configurava uma verdadeira estratégia de resistência. Essa realidade ainda pode ser observada na atualidade, uma vez que esses povos estão espalhados por todo o território piauiense, principalmente em áreas urbanas.

Nesse contexto, por muito tempo, os órgãos oficiais informavam que, nos estados do Piauí e Rio Grande do Norte, não havia presença indígena, o que contribuía para a invisibilidade e o silenciamento impostos aos povos indígenas. No que se refere ao Piauí, a historiografia afirmava que os indígenas teriam sido exterminados em três grandes momentos da colonização:

O primeiro corresponde às primeiras décadas do século XVII, caracterizada pelos conflitos entre os povos indígenas e os “primeiros proprietários” de terras da região. O segundo momento compreende as últimas décadas do século XVII e as primeiras do século XVIII, marcadas pelos embates entre os indígenas e os sesmeiros. Por fim, o terceiro momento inicia-se nas últimas décadas do século XVIII e estende-se até o início do século XIX, caracterizada pelos embates entre os povos indígenas com os descendentes dos “primeiros proprietários” de terras e dos sesmeiros que habitavam a região reconhecida como sendo do estado do Piauí (Silva; Macedo, 2022a, p. 52).

Entretanto, os estudos acadêmicos sobre a história indígena têm demonstrado que, no Piauí, tem indígena, sim! Eles existem, resistem e lutam pelo reconhecimento de direitos, sobretudo pelo direito territorial.

Na contemporaneidade, os povos indígenas reivindicam seu direito de ser e ter: ser, no sentido de serem reconhecidos como povos indígenas; e ter, no sentido de terem seus direitos reconhecidos. É o que apontam Silva e Macedo: “tais grupos têm se organizado para lutar e afirmar seus modos de vida, cultura, identidades coletivas e formas de organização social e política” (2022b, p. 605). Os povos indígenas no Piauí têm buscado se fortalecer como grupo político, unindo-se a movimentos e organizações indígenas no Brasil para lutar por seus direitos. Nesses espaços, eles apresentam suas demandas e denunciam o descaso com a

efetivação de políticas públicas essenciais, como saúde, educação e demarcação de território (Silva; Macedo, 2022b, p. 606-608).

Lopes *et al.* (2023, p. 517) mencionam que os povos indígenas no Piauí têm se organizado por meio de associações e articulações com os movimentos nacionais, como a Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoiname), além de participarem ativamente de encontros e intercâmbios. Informam ainda que a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), por meio da Coordenação Regional Nordeste II, atende aos povos indígenas que vivem em nove municípios piauienses.

Os indígenas do Piauí são hoje representados pelos grupos: Associação Itacoatiara de Remanescentes Indígenas (Piripiri, região norte do estado); Associação Organizada dos Indígenas do Canto da Várzea (Piripiri); Associação dos Povos Indígenas Tabajara-Tapuio-Itamaraty (Lagoa de São Francisco, região norte do estado); e Associação Indígena Cariri de Serra Grande (Queimada Nova, região sul do estado). Esses povos enfrentam verdadeiras batalhas para obter o reconhecimento de sua existência e resistência. São povos indígenas não aldeados, o que acaba por dificultar seu acesso a políticas públicas, além de sofrerem uma série de discriminação e preconceitos por parte da população, que teima, por vezes, em negar sua existência. É comum ouvir do próprio povo piauiense a negação da existência desses povos, embora muitos admitam ter ascendência indígena e/ou afro-indígena.

Silva e Macedo chamam atenção para a luta pelo reconhecimento territorial dos povos indígenas no Piauí:

Por muito tempo os grupos indígenas piauienses foram invisibilizados e silenciados. Seus antepassados tiveram que escamotear suas identidades para continuarem existindo, assim como tiveram que fugir de suas terras devido às perseguições, usurpação de suas terras, extermínio, dificuldades e exposição a situações de vulnerabilização social. Retomar as memórias e a história de suas famílias fez com que os indígenas piauienses também reivindicassem o direito de demarcação ou aquisição de terras, no intuito de cultivar e transmitir suas memórias, suas ancestralidades, seus saberes, modos de vida e expressões culturais (Silva; Macedo, 2022b, p. 615).

Esses povos enfrentam um processo de invisibilização, decorrente, primeiramente, da construção social no imaginário piauiense de que teriam sido exterminados; e, em segundo lugar, dos obstáculos enfrentados para serem reconhecidos oficialmente e para retomarem seus territórios, elementos fundamentais para a preservação de sua identidade, ancestralidade e cultura.

Nesse sentido, Lopes *et al.* (2023, p. 488) elucidam que, “ao longo do século XX, as presenças indígenas no estado do Piauí foram invisibilizadas nas produções de historiadores

que criaram narrativas de extermínio, tratando os indígenas como pertencentes ao passado piauiense”. No entanto, como já dito, os indígenas piauienses existem e resistem. A luta por direitos dos povos indígenas no Piauí começou a ganhar força a partir da década de 1990, intensificando-se nos anos seguintes. Esse movimento de articulação fortaleceu-se, sobretudo, a partir de 2016 quando os Tabajaras e os Tapuios apresentaram pela primeira vez suas demandas à Funai, de modo que, no ano seguinte, em 2017, foi criado um grupo de trabalho para iniciar as atividades de identificação da Terra Indígena Morro Belo. Além disso, cabe destacar que o primeiro Museu Indígena do Piauí é uma iniciativa desses povos (Lopes *et al.*, 2023, p. 517-518).

Atualmente, como consequência da violência colonial, esses povos estão organizados tanto em áreas rurais quanto em áreas urbanas e vivem em grande parte tentando retomar suas terras. O último censo do IBGE registrou 7.198 pessoas indígenas no Piauí, um crescimento de 144,63% em 12 anos. Esse aumento reflete o processo de fortalecimento dos grupos indígenas por meio da memória coletiva e da articulação política na luta por suas terras, o que, por sua vez, fortaleceu o autorreconhecimento dos povos. Os dados do censo mostram ainda que 51,67% dessa população reside em áreas urbanas (3.721 pessoas), enquanto 48,33% vive em áreas rurais (3.481 pessoas). Esse cenário evidencia um processo histórico violento, que expulsou os povos de seus territórios originais e os forçou a migrar para outras regiões e para os centros urbanos.

Assim, no Piauí, diferentes povos indígenas vêm reafirmando sua identidade e lutando pela garantia de seus direitos territoriais e culturais, em um contexto marcado por expropriações históricas e violências sistêmicas. Dentre esses povos, destacam-se os Kariris, os Gueguês do Sangue, os Gamelas e os Caboclos Gamela da Baixa Funda.

Lopes *et al.* (2023, p. 518) apresentam a composição demográfica dessas comunidades, destacando suas principais lutas, articuladas por meio de atos de resistência. O povo Kariri, composto por 30 famílias (103 pessoas), vive na região da Serra dos Irmãos, especificamente em Serra Grande, no município de Queimada Nova (PI). Sua luta começou em 1992, focada na defesa do território contra empreendimentos eólicos e invasões. Atualmente, a região é dominada por parques eólicos, o que tem modificado significativamente a organização social das comunidades tradicionais e locais. A luta por terra e território contou com o apoio de movimentos sociais, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR). O povo Gueguê do Sangue, com 56 famílias (245 pessoas), vive no município de Uruçuí, incluindo o povoado Sangue. São descendentes de uma sobrevivente de um massacre colonial. Nas décadas de 1970, eles sofreram com a usurpação de suas terras, trabalho escravo

e violências cometidas pela elite local, sendo posteriormente expulsos. Hoje, travam uma batalha pela retomada de seus territórios originais.

O povo Gamela é composto por 359 famílias (987 pessoas) e está distribuído nos municípios de Bom Jesus, Currais, Baixa Grande do Ribeiro e Santa Filomena. Eles têm uma conexão com os Akroá Gamella do Maranhão, formando um território compartilhado. A mobilização desse grupo iniciou-se em 2006, como resposta à expropriação de suas terras e ao avanço do agronegócio na região do Matopiba³. Em 2021, criaram associações em comunidades como Laranjeiras, Pirajá, Rio Preto e Barra do Correntim.

Com mais de 100 famílias (297 pessoas), os Caboclos Gamela da Baixa Funda vivem nos municípios de Uruçuí e Baixa Grande do Ribeiro, no Vale do Rio Uruçuí-Preto. Foram expulsos de suas terras a partir de 1974 devido à expansão do agronegócio. A mobilização desse grupo começou em 2005, liderada por Maria da Conceição (Dan), que solicitou apoio à Funai e o pedido de identificação de sua Terra Indígena em 2019.

Além desses povos, os autores destacam a presença de outros grupos indígenas espalhados pelo Piauí, que vêm ganhando força e que, inspirados pelas mobilizações e conquistas dos povos já reconhecidos, poderão vir a se autorreconhecer e reivindicar seus direitos.

Os povos indígenas no Piauí compartilham um histórico de violência sistêmica e um longo processo de retomada e luta por reconhecimento territorial. Por muitos anos, esses povos sofreram com a invisibilização, e somente nas últimas décadas suas vozes e direitos começaram a ganhar força. A principal pauta de luta atualmente é a demarcação de seus territórios.

1.1.2 Do contexto sócio-histórico dos povos quilombolas no Piauí

Os povos negros e o processo de escravização fazem parte da estrutura social do Piauí. No estado, os negros escravizados sofreram diversas violações, principalmente nas atividades agrárias. Assim como no restante do Brasil, a escravidão negra no Piauí foi predominantemente rural, com os escravizados sendo explorados tanto na pecuária quanto nas plantações.

A presença negra no Piauí aconteceu paralela a sua ocupação/colonização no século XVII, quando a mão de obra escrava era utilizada para a atividade econômica que perdurou nos séculos seguintes, a pecuária (Lima *et al.*, 2013, p. 198). Como já mencionado, a figura do

³ O Matopiba é uma região que se tornou uma das mais importantes fronteiras agrícolas do Brasil. O nome é um acrônimo formado pelas iniciais dos estados que compõem a área: Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Criado pela Portaria n. 137, de 14 de fevereiro de 2017, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

vaqueiro está diretamente ligada ao negro escravizado nos sertões do Piauí: “[...] se inserem nas fazendas nos processos produtivos da atividade econômica pecuária como vaqueiros e que essa inserção se dá na fundação das fazendas que iniciam o processo de ocupação do território” (Lima, 2016, p. 139). Acrescenta-se que “os vaqueiros realizavam tarefas da administração das propriedades, vigilância e manejo do gado nos campos e currais” (Lima, 2016, p. 139). Por ser uma atividade exercida, muitas vezes, fora das vistas dos escravizadores, os intelectuais afirmaram por muito tempo que a escravização negra no Piauí teria sido branda, equívoco que tem sido debatido. Em momento algum, houve benevolência aos homens e mulheres escravizados, como foi por muito tempo transmitido pela literatura.

Diante desse cenário, Gomes (2018, p. 46) ressalta que, independentemente de a pecuária ter sido considerada uma atividade econômica acessória, a dinâmica colonial era uma só, escravista e racista, e a mão de obra escravizada era a base desse sistema. Mesmo que coexistissem forças de trabalho livres (como o trabalho do vaqueiro, por exemplo), isso não impedia que relações de poder e racismo imperassem sobre homens e mulheres negras. O autor reforça que havia “uma forte presença da mão de obra escravizada no Piauí, seja nas fazendas de gado do sertão ou nos outros aparelhos sociais imprescindíveis para manutenção do regime” (Gomes, 2018, p. 48).

No mesmo sentido, aponta Sousa: “a colonização era feita com assédio moral pela inferiorização do alvo da dominação e os territórios colonizados permanecem sob os domínios de quem se classifica como superior, com submissão do pensamento pela ontologia e epistemologia” (2021, p. 234). Isso significa que houve um processo de dominação subjetiva, em que se determinou quem eram os sujeitos que dominavam e quais os sujeitos dominados, numa lógica racista e excludente.

É o que afirma Quijano: “[...] os povos conquistados e dominados foram postos numa situação natural de inferioridade e, conseqüentemente, também seus traços fenotípicos, bem como suas descobertas mentais e culturais” (2005, p. 118). Os colonizadores impuseram a discriminação racial aos povos indígenas e negros, encarados como inferiores. A ideia de raça foi uma invenção europeia para dominação e exploração dos povos nas Américas, justificativa para manter as relações de poder.

No entanto, desde a chegada dos primeiros negros no Brasil, houve resistência e luta por liberdade, pois os negros escravizados não costumavam aceitar a condição de escravização que lhes era imposta (nenhum ser humano suportaria sem lutar), resistindo das mais diversas formas, inclusive por meio do suicídio, uma vez que alguns acreditavam que a morte poderia levá-los de volta à África. Já os ditos senhores, por seguidas vezes, agiam com crueldade para

coibir a resistência do povo negro, determinando, até mesmo, a decapitação de seus escravos e a apartação de seus corpos, para que não fossem enterrados juntos e, por conseguinte, não tivessem qualquer esperança de retornar à África (Treccani, 2006, p. 40).

No que se refere à resistência contra os colonizadores portugueses, assevera Antônio Bispo dos Santos, o “Nêgo Bispo”:

É sabido que o povo da África, ao chegar ao Brasil, imediatamente se rebelou contra os colonizadores, deles escapando de várias maneiras: adentrando-se pelas matas virgens, reconstituindo os seus modos de vida em grupo comunitários contra colonizadores, formando comunidades em parceria com os povos nativos, em determinados casos organizados como nômades, outras vezes ocupando um território fixo (Santos, 2019, p. 35).

Assim, apesar de submetidos a todo de tipo de violência, física ou moral, e da sua “coisificação”, os escravizados não perderam o seu valor humano e, justamente por isso, resistiram e lutaram por liberdade. Uma das formas de resistência à escravização eram as fugas para os quilombos, lugar não só de refúgio e liberdade, mas também de se reconectar com suas tradições, ancestralidades e culturas, usurpadas pela violência da escravização. Moura afirma que, “No Brasil, desde o início da escravidão os negros africanos, transformados em escravos, começaram a organizar-se para sobreviver e manter os seus padrões tribais e culturais que a escravidão tentava destruir permanentemente” (Moura, 2019, p. 141).

Assim, uma das formas de resistência era a “[...] fuga de escravizados para as florestas e sertão afora. Foi a partir dessas fugas que, em geral, surgiram os denominados *quilombos*, lugares onde os escravizados refugiavam-se, com o principal objetivo de assegurar sua liberdade” (Lima, 2016, p. 198). Os quilombos também eram conhecidos como mocambos, retiros, entre outras denominações. Em um primeiro momento, esses termos foram usados com o objetivo de criminalizar a existência dos quilombos – prática que perdurou até a promulgação da Lei Áurea, que aboliu formalmente a escravidão.

Portanto, os quilombos foram – e são – sinônimos de lugar de liberdade, de luta e de resistência, tendo a sua formação ocorrido, sobretudo, pela insistente vontade dos escravizados de alcançar a liberdade que lhes fora roubada. Em *A terra dá, a terra quer*, Nêgo Bispo reconstitui a história dos quilombos: “Nessa confluência de saberes, formamos os quilombos, inventados pelos povos afroconfluentes, em conversa com os povos indígenas” (Santos, 2023, p. 45).

Importante ressaltar que os quilombos e mocambos, conforme Gomes (2015, p. 12), eram formados basicamente por trabalhadores negros que fugiam da famigerada escravização,

sendo locais em que havia grande diversidade étnica. Assim, “[...] a ampliação das comunidades quilombolas dava-se, sobretudo, por agregação de membros provenientes do seu exterior – nativos, homens livres pobres e, sobretudo, cativos fugidos do campo e das cidades” (Fiabani, 2007, p. 2).

De igual modo, acrescenta Nêgo Bispo, “Não fizemos os quilombos sozinhos. Para que fizéssemos os quilombos, foi preciso trazer os nossos saberes de África, mas os povos indígenas daqui nos disseram que o que lá funcionava de um jeito, aqui funcionava de outro” (Santos, 2023, p. 45). Isso significa que, no Brasil, os saberes ancestrais africanos foram trazidos para cá e adaptados à nova realidade, aliados aos saberes dos povos originários. Assim, Nêgo Bispo ressalta: “Nós não temos cultura, nós temos modos – modos de ver, de sentir, de fazer as coisas, modos de vida” (Santos, 2023, p. 23). É o que confirma Ruimar Batista: “Os quilombos brasileiros sobreviveram porque conseguiram recriar a África no Brasil; ou seja, os quilombolas vivenciaram sua filosofia, agricultura, religiões, tecnologia e cultura de forma autônoma [...]” (2017, p. 190).

Não se pode esquecer dos próprios negros nascidos no quilombo: “A maior parte se viu crescer com a reprodução interna, ou seja, os nascidos nos próprios quilombos, nas gerações seguintes” (Gomes, 2015, p. 19). Isso demanda a ressignificação do termo “quilombola”, pois, nos quilombos, havia pessoas livres, que nunca foram escravizadas. Portanto, quilombo, na concepção dessa autora e de outros estudiosos, é um lugar de liberdade, resistência e reconexão com a ancestralidade.

Nos quilombos do Piauí atualmente, como relata a historiografia, é comum encontrar essa diversidade étnica, marcada por laços solidários e de parentesco que confluem ao longo dos tempos. A história oral contada pelos próprios quilombolas e indígenas assemelha-se à narrativa de minha avô, Albina Amorim, de que “a avô indígena foi pega no laço para se casar com o negro” e que ela seria neta de uma indígena e um negro.

Com o crescimento das comunidades quilombolas, os fazendeiros começaram a classificar os negros fugitivos como inimigos da colonização, chegando a argumentar, inclusive, que os tratavam bem, em uma tentativa de fazer cessar as fugas. Contudo, isso não os impedia de continuar fugindo para os quilombos e mocambos (Gomes, 2015, p. 12). Lima ensina que os quilombos são marcados por processos de resistência, e sua construção advém da memória coletiva dos aquilombados, de modo que esse resgate se faz, também, devido às “concessões e doações de terras das fazendas públicas e das terras de particulares existentes no serão nordestino” (Lima, 2016, p. 199).

Os negros traficados da África e escravizados em território brasileiro lutaram contra o sistema opressor, reunindo-se durante a fuga e criando laços solidários e de auto-organização como força vital para a sobrevivência. Suas estratégias configuram verdadeiras tecnologias ancestrais, pois esses povos se reinventaram ao longo do tempo. Mesmo após a abolição, como não houve qualquer projeto de reparação pelos anos e danos causados, foi graças à sua organização e força coletiva que conseguiram sobreviver enquanto grupo. Hoje, os quilombos continuam a lutar pelo reconhecimento de seus direitos, especialmente pelo reconhecimento formal de seus territórios, como forma de preservar os laços outrora formados e proteger o futuro de suas gerações vindouras.

Os territórios para onde os negros fugiam eram comumente chamados de quilombos. Nesse contexto, Ilka Boaventura Leite chama atenção para a necessidade de ressignificar o termo “quilombo”, uma vez que “a expressão quilombo vem sendo sistematicamente usada desde o período colonial” (Leite, 1999, p. 127). Na época da colonização, o Conselho Ultramarino de 1740 definiu quilombo como “toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, parte desprovida, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles” (Schmitt; Turatti; Carvalho, 2002, p. 2).

A autora destaca que o termo “quilombo” é um conceito vindo dos povos africanos, cujo significado vem sendo modificado ao longo do tempo. Ela apresenta ainda a concepção de Clóvis Moura, para quem o quilombo é “uma forma de organização, pois irá aparecer em todos os lugares onde ocorreu a escravidão” (Leite, 1999, p. 127). Ou seja, mais do que um espaço físico, o quilombo representa um modo de vida baseado na organização coletiva de um grupo. Mesmo que esse grupo precise migrar de um território para outro, mantém-se a condição de quilombo, entendida como a preservação de um modo de vida tradicional e de estratégias de sobrevivência construídas ao longo de séculos.

Nascimento Silva afirma que:

Ao se falar em comunidade quilombola, vem logo à mente uma representação de uma sociedade alternativa à vida de escravizado, com fuga e uma clara resistência ao trabalho forçado que, no caso específico dos escravizados no Piauí, deu-se nas fazendas de gado, cristalizando assim uma ideia de resistência (Nascimento Silva, 2024, p. 107).

De fato, em um primeiro momento, o quilombo estava diretamente associado à fuga e à luta contra um sistema escravagista e opressor. Todavia, como já demonstrado, o termo vem sendo ressignificado ao longo dos anos, de modo a assegurar que os quilombolas – sujeitos de direitos – não sejam, mais uma vez, vítimas de violações.

Ainda de acordo com Gomes, “os quilombos não são mera reação ao regime de escravização do negro no período colonial-imperial, mas uma das expressões do protesto negro na luta por direitos no regime escravista e no pós-abolição” (2018, p. 40). Assim, podemos concluir que o conceito de quilombo é dinâmico e atemporal, pois parte de um movimento que persiste na busca por liberdade, direitos e autonomia, tanto no período anterior quanto no posterior à abolição. Ressalta Gomes que “O quilombo é uma das mais antigas expressões da agência negra, é histórico, portanto, e, no mínimo é passado e presente” (2018, p. 65).

Por último, cabe evidenciar a definição de quilombo da historiadora e pesquisadora Beatriz Nascimento, que resume a essência do que é ser quilombo e quilombola:

O quilombo é um avanço, é produzir ou reproduzir um momento de paz. Quilombo é um guerreiro quando precisa ser um guerreiro. E também é o recuo se a luta não é necessária. É uma sapiência, uma sabedoria. A continuidade de vida, o ato de criar um momento feliz mesmo quando o inimigo é poderoso, e mesmo quando ele quer matar você. A resistência. Uma possibilidade nos dias de destruição (Nascimento, 2022, p. 130).

O quilombo é, portanto, mais do que um lugar físico: é um modo de vida, uma filosofia de vida aliada a estratégias de sobrevivência, seja no campo ou na cidade, em que a resistência do povo negro é um elemento vital que se fortalece com a união entre os seus. É também saber recuar quando necessário. Ilustrando essa ideia de recuar quando preciso, agir com sapiência, podemos lembrar as palavras da professora Maria Sueli Rodrigues de Sousa: “[...] o que podemos fazer é desobedecer às regras que poderemos desobedecer, porque não vamos desobedecer para morrer ou ir para a cadeia. Então, vamos desobedecer quando for possível” (2021, p. 49).

Quanto ao processo de escravização do povo negro no Piauí, Alencar ressalta que “as relações escravistas no Piauí foram pouco desvendadas, e as experiências dos povos negros ainda se encontram numa fase de elaboração das leituras mais gerais no campo histórico, que atentam para o caráter violento das relações escravistas [...]” (2023, p. 145). Realmente, são recentes e escassos os trabalhos e pesquisas envolvendo os povos quilombolas na contemporaneidade. Tentou-se nesta tese contemplar as pesquisas feitas por piauienses sobre os quilombos do estado.

No mesmo sentido, aponta Gomes (2018, p. 40): “diria que se sabe pouco sobre a história dos quilombos no Piauí, pois a história do quilombola ainda é vinculada à história da escravidão”. Essa visão é reforçada pela observação de que “as abordagens mais recentes sobre o período têm sido direcionadas às relações de trabalho no regime escravista e às suas

repercussões na dimensão socioeconômica [...]”. Assim, não existe uma vasta produção bibliográfica sobre a história dos quilombos no Piauí, uma vez que a formação dessas comunidades é atribuída, em sua maioria, ao período pós-abolição.

Destacam-se as produções acadêmicas do grupo de pesquisa em Direitos Humanos e Cidadania (DiHuCi) da Universidade Federal do Piauí (UFPI), que tem desenvolvido desde 2012 pesquisas sobre o contexto atual dos quilombos e quilombolas piauienses. Os trabalhos produzidos têm colaborado na luta pela efetivação de direitos, especialmente o direito ao território (Gomes, 2018, p. 41).

Por sua vez, Alencar descreve como os povos negros rurais – quilombolas – aparecem na historiografia escrita:

As resistências dos povos negros nos espaços rurais contra as violências vão aparecer em diversas estratégias de sobrevivência: na revolta contra o trabalho forçado; na apropriação sobre o produto do seu trabalho não reconhecido nas fazendas; no enfrentamento físico e na autodefesa contra a coerção do trabalho, inclusive envolvendo luta corporal; nos afastamentos das fazendas com cativo e incentivo ao afastamento de outros grupos nas fazendas e aldeamentos (Alencar, 2023, p. 146).

Observa-se que os povos negros desenvolveram diversas estratégias de sobrevivência e resistência ao longo dos séculos. No entanto, Alencar complementa que há poucos escritos sobre essas formas de resistência, o que é um reflexo do aparelho de repressão, que insistia em combater as insurgências dos povos negros, bem como da baixa densidade demográfica dos escravizados nos espaços produtivos, tendo em vista que a atividade principal era a pecuária extensiva (2023, p. 147).

Por muito tempo, a historiografia piauiense alimentou a ideia de que a escravidão negra no estado foi “branda” devido à sua principal atividade econômica, a pecuária extensiva. Essa perspectiva argumentava que, como a pecuária exigia principalmente vaqueiros e camponeses livres, a presença de mão de obra escravizada seria menos significativa e menos violenta.

No entanto, essa visão tem sido questionada e criticada por historiadores. Conforme Andrade (2017, p. 31), essa ideia de escravidão branda é uma tentativa de minimizar a violência sofrida pela população negra no Piauí. O autor ressalta que essa noção “equivocada” ainda persiste, mas nas últimas décadas tem crescido o esforço de pesquisadores para desmistificá-la e mostrar a real dimensão da escravidão no estado.

Comentando sobre essa interpretação de que a escravização negra no Piauí fora branda, Gomes (2018, p. 46) aponta que o historiador Luiz Mott, em 1985, em sua obra *Piauí colonial*, rompe pela primeira vez com esse equívoco semeado na historiografia oficial e no imaginário

social, ao fazer uso “de dados censitários e documentos oficiais para deslocar as interpretações comumente referidas na historiografia piauiense” (Gomes, 2018, p. 46).

Em suma, o autor afirma que:

No entanto, não se nega que no território das fazendas de gado do sertão nordestino, com um contexto distinto das metrópoles coloniais, criaram-se outras relações para o desenvolvimento do regime escravista. O que não se pode concluir é que não houve violência e opressão nas dinâmicas sociais desenvolvidas a partir da atividade pecuária, e, conseqüentemente de que não houve reação dos escravizados (Gomes, 2018, p. 52).

O autor reconhece que, embora o contexto das fazendas de gado do sertão nordestino fosse diferente do de outras regiões, isso não significa que não houve violência e opressão contra os povos negros, principal mão de obra desse sistema. Ou seja, mesmo em um cenário distinto, as violências permanecem, ainda que com outra roupagem.

Não restam dúvidas sobre o processo de escravização do povo negro no Piauí, bem como de suas insurgências contra esse sistema. Gomes destaca que, na historiografia oficial, não existem tantos eventos contracoloniais no Piauí, sendo talvez o mais comentado a Batalha do Jenipapo, ocorrida em 13 de maio de 1823, no município de Campo Maior (Gomes, 2018, p. 56). A resistência e a própria existência dos povos negros podem ser consideradas o maior ato contracolonial. Prova disso é a presença e o crescimento das comunidades quilombolas no Piauí, onde, segundo dados inéditos do Censo Demográfico do IBGE de 2022, vivem 31.786 pessoas quilombolas.

Pode-se afirmar, segundo disserta Nêgo Bispo, que “o contracolonialismo é simples: é você querer me colonizar e eu não aceitar que você me colonize, é eu me defender. O contracolonialismo é um modo de vida diferente do colonialismo” (Santos, 2023, p. 58). É a recusa em ser colonizado, é a defesa dos modos próprios de ser e viver dos povos, sobretudo dos povos quilombolas, mantendo suas tradições ancestrais vivas.

Ademais, quanto aos quilombos no Piauí, informa Batista:

Os quilombos no Piauí, assim como ocorreu nos outros estados brasileiros, não eram ações isoladas; eram ações coletivas, organizadas de forma estratégica. Os quilombolas tinham uma forma de se comunicar, (re) conhecerem-se. Os quilombos tornaram-se agentes históricos e, em algumas cidades piauienses, foram combatidos, perseguidos, de forma violenta; e foram combatidos desta forma porque se tornaram a principal e representativa forma de luta e resistência negra, devido à sua existência em grande quantidade (havia quilombos em todas as regiões do estado do Piauí) caracterizando a sua continuidade histórica (Batista, 2017, p. 189).

Assim, os quilombos no Piauí sobreviveram e lutaram pelos direitos tardiamente reconhecidos no pós-abolição, sendo a sua principal demanda a titulação de suas terras: “Os quilombos, aliás, os/as quilombolas do Piauí estão se reorganizando, radicalizando e exigindo a regularização fundiária de suas terras e políticas públicas voltadas para os quilombos, mas políticas que concretamente contribuam para a melhoria de sua qualidade de vida” (Batista, 2017, p. 203).

Em síntese, assegura Gomes que “a trajetória-experiência dos quilombos na história do Brasil revela processos – construção, disputa ou conquista – em que se busca fazer valer o direito, a identidade e a cidadania historicamente negados à população negra” (2018, p. 66). Assim, a história dos quilombolas no Brasil vai além das estratégias de fuga e das rebeliões: trata-se de um espaço de resistência e luta contínua, marcado pela construção de modos de vida tradicionais, pela disputa contra a lógica colonial que negava sua existência cidadã e pela conquista de liberdade, reconhecimento e direitos fundamentais.

Durante todo o período colonial, a resistência e a luta contra o sistema escravista foram constantes. Embora a escravidão tenha sido formalmente abolida em 13 de maio de 1888 pela Lei Áurea (Lei n. 3.353), essa medida, por si só, não garantiu a inclusão social e econômica da população negra. A abolição foi um passo legal, mas a estrutura social escravista persistiu, deixando um legado de desigualdade que ainda se manifesta nos dias de hoje. Por isso, o 13 de maio de 1888 é considerado pelo movimento negro uma verdadeira farsa, pois nunca houve de fato liberdade e igualdade de oportunidades e de direitos para o povo negro brasileiro. Nesse sentido, completa Leite: “em 1888, quando da Abolição da Escravatura, perdemos a chance de construir uma nação menos desigual e mais diversa. As elites políticas não estavam dispostas a superar o racismo e incluir os africanos e seus descendentes na nacionalidade brasileira recém-criada” (Leite, 1999, p. 126).

Em uma análise sobre a escravidão no Brasil, Andrade (2017) aponta que, dos pouco mais de 500 anos de história do país, “quase quatro séculos foram marcados pelo sistema de escravização, legitimado moral e legalmente primeiramente pela Coroa Portuguesa e, posteriormente, pelo que veio a se constituir como Estado Brasileiro” (p. 23). Mesmo após a abolição, a população negra continuou a ser afetada pela exclusão social, consequência da perpetuação do racismo. No Piauí, as dificuldades enfrentadas por esses povos, principalmente na luta pela terra, são um reflexo de todo o processo histórico da escravidão.

1.1.3 Do contexto sócio-histórico dos povos tradicionais no Piauí

Além das comunidades quilombolas e dos povos indígenas presentes originariamente desde a ocupação e formação do território piauiense, outras comunidades tradicionais também fazem parte desse contexto, a exemplo das comunidades ribeirão-brejeiras e das comunidades de quebradeiras de coco babaçu. Essas comunidades tradicionais, geralmente, estão associadas pela sua tradição laboral que as identificam e denominam.

No Piauí, ainda é possível encontrar comunidades de vaqueiros que, embora não estejam oficialmente incluídas no rol de comunidades tradicionais⁴, preservam práticas culturais tradicionais ligadas à lida com o gado. Essa figura do vaqueiro está presente, inclusive, em diversas comunidades reconhecidas como quilombolas e tradicionais, evidenciando sua importância histórica e cultural na formação social do estado.

As comunidades tradicionais estão, em sua maioria, localizadas na região do Cerrado piauiense, que se localiza no Matopiba. A maior parte dessas comunidades é identificada como ribeirão-brejeira. Já as comunidades tradicionais de quebradeiras de coco babaçu se concentram mais na região norte do estado.

O Piauí é um estado com grande diversidade de biodiversidade e biomas, o que explica a presença de diversas comunidades espalhadas por suas diferentes regiões. Essa distribuição se dá tanto pelo contexto histórico e político de sua formação quanto pelas estratégias de sobrevivência e resistência empreendidas por esses povos.

Com o avanço do agronegócio no Cerrado piauiense, parte das comunidades tradicionais tem sido invadida e seus membros expulsos dos territórios. Esse processo tem ocorrido, em grande parte, devido à grilagem de terras⁵. “As tentativas de apropriação e grilagem de terras nos Cerrados piauienses, que inicialmente priorizavam as áreas dos planaltos, recentemente passaram a avançar sobre os vales úmidos” (Albuquerque, 2022, p. 103). Geralmente, é nesses locais que se encontram as comunidades tradicionais, que possuem áreas preservadas. Dessa forma, a autora afirma que o principal intuito da grilagem de terras no Cerrado piauiense é a criação de reserva legal.

Nesse período, houve um aumento significativo da apropriação irregular de terras devolutas (terras públicas) nas áreas de platôs do Piauí. Essa apropriação, realizada por meio

⁴ Prevista no Decreto n. 8.750/2016, que institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais.

⁵ Grilagem de terras é a apropriação ilegal de terras públicas ou de terceiros por meio de fraudes. O processo envolve a falsificação de documentos, como títulos de propriedade e registros, para simular a posse legítima de um terreno.

da grilagem, gerou especulação e concentração da propriedade privada, com grandes extensões de terra sendo ilegalmente tomadas (Reydon *et al.*, 2017). Alencar reforça que a prática de grilagem de terras no Piauí tem origem no período sesmarial, com o apossamento fictício para criação de gado, que vinha “sendo amparada pelas incongruências desse regime de terras e pelas lacunas e aplicabilidade complexa deixadas pelas diversas legislações posteriores” (2023, p. 211). O autor afirma ainda que a grilagem “se tornou uma estratégia fundamental da elite dominante para acelerar a entrada das terras devolutas nos circuitos produtivos e no mercado imobiliário, não apenas no período colonial e imperial, mas ao longo de todo período republicano” (2023, p. 211).

A prática de grilagem de terras, exercida principalmente pela elite dominante, aliada à falta de documentação de posse e da regularização fundiária das comunidades tradicionais, acaba por tornar esses territórios vulneráveis, facilitando a expulsão e a dominação de seus integrantes por terceiros.

Albuquerque (2022, p. 22) explica que, “A partir da década de 1970, as áreas do Cerrado passaram a ser incorporadas para a implantação de uma agricultura moderna”, o que foi fomentado por políticas do Piauí, com inovações tecnológicas que acabaram por desconsiderar o modo de vida tradicional dos povos que habitam secularmente a região. A autora complementa que:

A maior parte dessa região era ocupada por camponeses, povos indígenas e quilombolas, que usavam as terras de forma comunal e garantiam sua reprodução por meio da agricultura de subsistência, caça e extrativismo. Contudo, o avanço do modelo de produção agrícola moderno passou a impor uma nova racionalidade (Albuquerque, 2022, p. 22).

O avanço do agronegócio e a grilagem de terras no Piauí têm intensificado os conflitos fundiários no estado. Dados do Caderno de Conflitos no Campo da CPT mostram um aumento significativo no número de pessoas afetadas. Em 2022, o Piauí registrou 14 conflitos por terra (de um total de 39 ocorrências), envolvendo 784 pessoas. No ano seguinte, o número de conflitos por terra subiu para 15 (de um total de 33), e o total de pessoas afetadas cresceu para 1.254, evidenciando um agravamento da situação.

Esses conflitos atingem principalmente comunidades tradicionais – indígenas, quilombolas, ribeirinhos e posseiros – e são marcados por práticas violentas, como ameaças, intimidações e tentativas de assassinato, além da persistência de situações de trabalho escravo, que colocam o Piauí entre os estados com maiores índices de resgate de trabalhadores em condições análogas à escravidão no país.

Ademais, a região do Cerrado piauiense, conforme demonstra Ursini (2023, p. 89), “se mostra atrativa para as empresas do agronegócio, com ambiente semelhante ao do Centro-Oeste, aliado ao baixo preço da terra e ao encurtamento das distâncias [...]”. Essas distâncias referem-se, sobretudo, à logística de escoamento das *commodities* produzidas no Cerrado piauiense. Atualmente, essa região abrange 33 municípios, nos quais se concentram a maioria das comunidades tradicionais não quilombolas e não indígenas, embora também haja presença desses povos, com processos de regularização fundiária em tramitação no Instituto de Terras do Piauí (Interpi).

Nesse contexto de ocupação do Cerrado piauiense por migrantes de outros estados, especialmente do sul do Brasil, Ursini explica que “às famílias migrantes e aos chamados ‘projeteiros’ sucederam-se as grandes empresas, igualmente referidas como ‘projeteiros’ pela população local, entre as quais estão a Bunge e a Cargill” (2023, p. 89). Além dessas, outras empresas do agronegócio atuam no Cerrado piauiense, como a Radar S.A. (Fazendas Ludmila e Laranjeiras), em Santa Filomena; a SLC Agrícola, também em Santa Filomena e em Monte Alegre do Piauí; a Agrex do Brasil; e a Damha-Solutudo, em Baixa Grande do Ribeiro e Ribeiro Gonçalves. Todas essas empresas, em alguma medida, têm impactado diretamente o modo de vida das comunidades tradicionais e das populações locais.

Assim, conforme demonstra Albuquerque (2022, p. 29), a expansão da agricultura moderna na região do Matopiba – onde se encontra a maioria das comunidades tradicionais do Piauí – ocorreu, em grande parte, por meio da aquisição e apropriação ilegal de terras públicas, podendo ser considerada como grilagem de terras. Essa expansão invadiu áreas de uso coletivo de comunidades tradicionais, povos indígenas e quilombolas, o que resultou em um aumento significativo dos conflitos por terra na região.

Desde a década de 2000, o sul do Piauí, conhecido como Cerrado piauiense, consolidou-se como uma das principais fronteiras agrícolas do país, marcada pela expansão acelerada da produção de *commodities*, em especial da soja. Esse processo, no entanto, tem raízes em políticas estatais implementadas desde a década de 1970, que buscavam modernizar a agropecuária nacional e foram operacionalizadas, no caso do Piauí, pela então Companhia de Desenvolvimento do Piauí (Comdepi), atual Interpi, responsável por negociar extensas áreas de terras públicas a preços reduzidos para atrair investidores. Embora tais iniciativas tenham impulsionado a ocupação agrícola, muitos projetos não obtiveram êxito, gerando aumento da concentração fundiária e múltiplas irregularidades no processo de apropriação das terras. A partir da década de 1980, novas medidas estaduais ampliaram os estímulos à agricultura

moderna no Cerrado, e, posteriormente, com maior intensidade após os anos 2000, verificou-se o aprofundamento da concentração de terras no sul piauiense (Albuquerque, 2022, p. 31-37).

Todo esse processo de ocupação – ou, mais precisamente, invasão de terras – no sul do Piauí contribuiu para a concentração fundiária nas mãos de poucos, em detrimento da “minoría” que vive na região há séculos. Essas comunidades lutam e resistem para permanecer em seus territórios, como ocorre no território tradicional de Melancias, que enfrenta um processo judicial moroso, uma ação discriminatória que, segundo alguns estudiosos, apresenta diversos vícios e poderia já ter sido solucionada. Albuquerque, a partir de suas pesquisas de campo no Território Melancias, afirma: “os ribeirinhos-brejeiros apontaram uma série de alterações ambientais que têm afetado o território. Entre estes, o uso abusivo de agrotóxicos pelas fazendas, as grandes erosões nas escarpas e o assoreamento do rio ocasionado pelo desmatamento das chapadas” (2022, p. 44). Por isso, a luta pela regularização do território tradicional passou a ser um elemento fundamental para a comunidade.

É importante destacar que a ocupação do sul do Piauí por terceiros – sobretudo migrantes de outros estados – ocorreu no contexto da modernização da agricultura, marcada pela substituição da pecuária por projetos de cultivo de *commodities*, como soja, milho e arroz. Essa modernização foi viabilizada por incentivos estatais, com financiamento do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), vinculado ao Banco Mundial, que fornecia empréstimos e assistência a países de renda média. Em meados da década de 1970, iniciaram-se as atividades no Piauí, com foco nas populações rurais (Silva Junior, 2022, p. 25). Posteriormente, na década de 1990, e de forma mais acentuada a partir dos anos 2000, intensificou-se a chegada de migrantes gaúchos, acompanhada da instalação das primeiras empresas na região, alterando significativamente as relações de uso da terra e o modo de vida das populações locais, sobretudo dos povos tradicionais.

Ursini ressalta que:

No espaço rural da região do MATOPIBA piauiense, os projetos agrícolas entremeiam os territórios tradicionais e, não raro, operam invasores e grileiros ávidos por conseguir vender uma porção de terras – ao que buscam reduzir os territórios – a uma empresa empreendedora, quer para se instalar, quer para ampliar a sua área existente (Ursini, 2023, p. 107).

Isso significa que os territórios das comunidades tradicionais presentes nessa região coexistem com os grandes projetos agrícolas em uma dinâmica não pacífica, pois, como afirma a própria autora, “toda sorte de assédios se passa” nesses territórios. Muitas famílias são pressionadas a vender suas terras ou cooptadas para trabalhar nas fazendas e empresas. Dessa

forma, essa dinâmica de assédios intensifica os conflitos e amplia as ameaças às comunidades locais e tradicionais. Portanto, não há como se falar em territórios de comunidades tradicionais no Cerrado piauiense sem falar dos conflitos que elas enfrentam pela permanência na terra e pela preservação ambiental de suas matas.

Nesse sentido, torna-se crucial apresentar essa contextualização histórica sobre a presença dos povos e comunidades tradicionais no Piauí, uma vez que, por muito tempo, houve tentativas de apagar da memória coletiva a existência e a resistência desses grupos. Somente recentemente eles passaram a obter reconhecimento legal, tanto por parte do Estado brasileiro quanto do estado do Piauí.

As disputas por terra têm se intensificado no estado, afetando diretamente o modo de vida tradicional desses povos e comunidades. Tais disputas manifestam-se em conflitos fundiários impulsionados pelo avanço do agronegócio, pela grilagem de terras e pela implantação de novos empreendimentos de desenvolvimento econômico, como a construção da Ferrovia Transnordestina, torres de energia eólica e projetos de mineração, entre outros. A situação se agrava pela falta de regularização de terras públicas e devolutas, e pelo não reconhecimento do direito constitucional à terra para esses povos e comunidades.

1.2 Reconhecimento formal do direito ao território de povos e comunidades tradicionais no Piauí

O reconhecimento do direito territorial das comunidades tradicionais no Brasil ganhou força com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que garantiu a demarcação das terras para os povos indígenas e a titulação das terras para as comunidades quilombolas. Para outros segmentos, a proteção territorial se volta à preservação da diversidade cultural e dos modos tradicionais de vida. Contudo, atualmente, ainda se discute a necessidade de uma legislação federal que assegure o direito à territorialidade para outros povos e comunidades tradicionais.

Por muito tempo, os povos e comunidades tradicionais tiveram negado o seu acesso formal à terra, como dito anteriormente. Somente recentemente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, é que o Estado brasileiro passou a despender esforços para garantir o reconhecimento aos territórios tradicionais. É importante salientar que, antes do reconhecimento legal do acesso formal à terra, houve todo um processo secular de concentração fundiária que acabou por excluir e expulsar os povos tradicionais de seus territórios tradicionalmente ocupados.

Em linhas gerais, desde a invasão do território brasileiro pelos portugueses, em 1500, foi importado o regime jurídico então vigente em Portugal para gerir as terras da nova colônia: o regime de sesmarias, criado em 1375 por D. Fernando. Esse regime consistia na concessão de terras pelo poder público – mais precisamente, pela Coroa Portuguesa – a determinadas pessoas, geralmente ligadas à própria Coroa. Ele era aplicado da seguinte forma, conforme explica Souza Filho (2021, p. 66): “serviam para transferir terras que já haviam sido lavradas, mas que estavam abandonadas, para quem quisesse lavar”. No entanto, a realidade no Brasil era distinta: as terras já estavam, em sua maioria, ocupadas, e os requisitos do regime de sesmarias não foram cumpridos da mesma forma que em Portugal.

Além disso, as concessões das sesmarias desconsideravam a ocupação originária dos povos indígenas, pois o “sentido da concessão das sesmarias era o de ocupação, desbravamento, conquista, desrespeitando qualquer tipo de uso indígena, ou ocupação preexistente” (Souza Filho, 2021, p. 66). Em síntese, as concessões das sesmarias tinham por objetivo reafirmar a posse das terras em nome do rei e da Coroa Portuguesa, para que não fossem tomadas pelas outras nações europeias.

O regime de sesmarias era composto por diversos requisitos, que, em grande parte, não foram cumpridos no Brasil. Os principais consistiam em lavar a terra, dando-lhe o devido aproveitamento; realizar a medição e a demarcação das terras concedidas – o que foi dificultado pela falta de ferramentas adequadas; e respeitar o limite de extensão das terras, que não deveriam ser maiores do que a capacidade de aproveitamento do sesmeiro.

No Brasil, esse modelo foi amplamente distorcido, com a concessão de enormes porções de terra a poucos, muitas vezes posteriormente ampliadas de forma irregular. Além disso, o rei deveria confirmar as terras concedidas e medidas, o que dificultou a confirmação, principalmente pelos mais pobres, que tinham de se contentar com a posse. Outros requisitos eram o registro da carta de sesmarias em livro e o pagamento do foro. Os sesmeiros também tinham a obrigação de doar à Coroa uma sexta parte de tudo o que fosse produzido. Por fim, o descumprimento dos requisitos e das cláusulas resultaria, em tese, na devolução dessas terras para a Coroa, nascendo a partir daí um instituto jurídico agrário essencialmente brasileiro, denominado “terras devolutas” (Rocha *et al.*, 2023).

Apesar de todos os percalços na sua implementação na colônia portuguesa, esse regime durou cerca de 322 anos no Brasil, sendo editadas inúmeras leis, decretos, cartas régias, alvarás, provisões, resoluções e avisos – aparato legal que acabou por criar um caos legislativo. O fim das sesmarias se deu em 17 de julho de 1822, período que coincide com a independência do Brasil, ocorrida em 7 de setembro daquele ano. Isso evidencia que esse primeiro instrumento

de gestão das terras acabou por contribuir significativamente para a concentração de terras no Brasil, pois “o regime sesmarial garantiu o povoamento do interior do país”, sendo preciso “reconhecer que os 322 anos de vigência do regime sesmarial favoreceram, no Brasil, a consolidação do latifúndio” (Rocha *et al.*, 2015, p. 67).

Com o fim do regime de sesmaria, intensificou-se o regime de posse, que já ocorria durante todo o período colonial, sendo decorrente tanto do descumprimento das cláusulas do regime sesmarial quanto das posses estabelecidas sem nenhum consentimento formal por parte do Estado. Apesar da Independência do Brasil, o “novo Estado nasceu sem ter uma legislação específica e adequada à questão agrária [...]” (Rocha *et al.*, 2015, p. 67). Logo, o Brasil ficou sem uma legislação fundiária por 28 anos, o que causou uma verdadeira desordem na situação fundiária do país.

Além disso, a primeira Constituição do Brasil, de 1824, ratificou a ideia da propriedade como um direito absoluto, conforme expressa o artigo 179, § 22 da referida Carta, “consolidando e consagrando a estrutura agrária latifundiária vigente concentradora da propriedade” (Rocha *et al.*, 2015, p. 69). Acrescenta-se ainda que, nesse período, não foi promovido nenhum instrumento normativo para garantir o acesso formal à propriedade, assim, o regime de posse foi se intensificando cada vez mais. Karla Silva (2020, p. 53) afirma que havia uma falta de interesse em criar uma legislação fundiária, pois, dessa forma, os posseiros poderiam continuar ocupando as terras de forma indiscriminada e utilizando a mão de obra escrava, o que favorecia a formação do latifúndio. Por outro lado, foi observado que o regime de posse também favoreceu a posse na terra daqueles menos favorecidos e que não tinham acesso às sesmarias.

Segundo Karla Silva (2020, p. 49), as discussões sobre a posse guardam relação direta com os conflitos agrários, seja pela atuação de agentes e instituições públicas e privadas, seja pela mobilização da população campesina e dos povos tradicionais. Silva ainda aponta que, segundo informações disponibilizadas pela CPT, o instituto da posse ocupa posição de centralidade nos conflitos agrários que ocorrem na atualidade (Silva, K., 2020, p. 50).

Após um interstício de 28 anos, foi promulgada a Lei n. 601, de 1850 – conhecida como “Lei de Terras” –, que rompeu com o regime de posse e inaugurou um novo paradigma jurídico: a aquisição de terras passaria a ocorrer exclusivamente por meio da compra.

Nesse contexto, confirma:

A Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei das Terras Devolutas ou, simplesmente, Lei de Terras, representou uma ruptura com o sistema sesmarial retirando a possibilidade de se receber a terra gratuitamente e impôs a compra como

único meio se apropriar da terra devoluta, que passou a ser uma mercadoria (Rocha *et al.*, 2015, p. 69).

A Lei de Terras refletia a vontade do Estado de reaver o controle sobre as terras devolutas, entendidas como aquelas que deveriam ter sido devolvidas à Coroa Portuguesa por descumprimento dos requisitos impostos pelo regime de sesmarias (Silva, K., 2020, p. 56). A Lei de Terras definiu um novo ordenamento jurídico para ocupação das terras, em que o título se tornava o elemento principal para o estabelecimento da propriedade, ou seja, o uso e o cultivo que predominavam nos regimes de sesmarias e posse já não eram mais a forma de requerer a terra pelo poder público (Rocha *et al.*, 2015, p. 69).

A Lei de Terras alterou a lógica de acesso à terra, juntou em um único direito o de propriedade, o que se entende, separadamente, como posse e domínio. A posse aparece como a exteriorização da propriedade, enquanto o domínio é a faculdade de dispor da coisa, o seu registro. Ou seja, a propriedade e o registro são o instituto legal para o domínio da terra. Apesar de a Lei de Terras de 1850 proceder com a destinação de terras por meio da compra, comenta Carvalho (2020, p. 13) que “essa prática foi alterada com o passar do tempo até que as legislações possibilitaram também a legitimação de posses pelo poder público, que passou a dar ao indivíduo a posse de imóvel por meio de título”.

A Lei n. 601/1850 também introduziu novos elementos à gestão das terras brasileiras, entre eles o dever de fiscalização por parte do Estado. Antes da promulgação da lei, a responsabilidade recaía sobre os sesmeiros, sendo, portanto, um controle de caráter privado. Com a Lei de Terras, o Estado passou a ter o dever de discriminar – isto é, identificar, medir e registrar – suas terras, assumindo assim um papel mais direto na administração fundiária. Não por acaso, pois já se visava a fomentar o mercado de terras que se iniciava no Brasil sob o novo regime (Silva, K., 2020, p. 59).

A discriminação de terras enfrentou resistências por parte dos latifundiários, que eram maioria no parlamento. Eles pressionaram para que fosse feita a transferência da responsabilidade na execução da lei para os estados, que passou então a editar diversas normativas com o intuito de identificar e destinar as terras devolutas. Assim, aponta Carvalho (2020, p. 19): “Para que as terras que pertencem legalmente aos Estados, as terras públicas, possam ser destinadas a terceiros, foram elaboradas legislações que autorizam o poder público a fazer tais destinações”.

Cumprir destacar que a Lei de Terras foi elaborada em um contexto em que o regime escravocrata já não era mais considerado interessante para a economia da época, que sofria os impactos das transformações econômicas globais – sobretudo na Inglaterra, que pressionava o

Brasil pelo fim do tráfico negreiro. “A Inglaterra fez a imposição para acabar com a escravidão para fazer nascer outra forma de escravizar pelo consumo e pelo mercado, e para isso era necessário ter pessoas para consumir o que estavam industrializando” (Sousa, 2021, p. 236). Essa pressão resultou na promulgação de duas leis que visavam a coibir o tráfico de escravizados: a primeira, a Lei de 1831, ficou conhecida como Lei Feijó, ou “lei para inglês ver”, devido à sua ineficácia prática; a segunda, a Lei n. 581, de 1850, conhecida como Lei Eusébio de Queirós, proibiu efetivamente o tráfico transatlântico de pessoas escravizadas (Amorim; Tárrega, 2019).

Assim, a Lei de Terras também funcionou como um instrumento jurídico para impedir que os futuros negros libertos tivessem acesso formal à terra: “O Brasil teve uma qualidade muito típica: criou-se a Lei de Terras, a de nº. 601 de 18 de setembro de 1850, para que as pessoas negras não dispusessem de terras para trabalhar, nem para morar, permanecendo na relação de escravidão” (Sousa, 2021, p. 236). Com a promulgação da Lei n. 3.353, de 13 de maio de 1888, conhecida como Lei Áurea, os negros foram oficialmente libertos, porém, sem qualquer tipo de reparação ou incentivo que os ajudasse a conseguir seu sustento em sua nova condição de liberdade.

Após a abolição da escravidão no Brasil, iniciou-se um novo projeto para os negros, que consistiu na exclusão e discriminação racial. Os negros eram impedidos de trabalhar nas fazendas e, quando aceitos, eram submetidos a trabalhos degradantes. Suas manifestações culturais foram criminalizadas, e eles foram impedidos de ter acesso formal à educação.

É válido destacar que, nesse contexto pós-abolição, houve o incentivo por parte do governo à imigração europeia, cuja finalidade seria o branqueamento do povo brasileiro, disseminando ainda mais a discriminação racial (Theodoro, 2022). Em igual sentido se deu a abolição, que ocorreu “no âmbito do racismo científico, com teorias raciais justificadas como ciência, que inferiorizavam quem não era branco, e desta forma, classificavam a humanidade como já era classificada: humanos, os brancos, e os não brancos eram degenerados” (Sousa, 2021, p. 236).

A primeira Lei de Terras do Brasil, além de dispor sobre as terras devolutas do Império, estabeleceu que a aquisição de terras só seria possível por meio da compra. Também determinou como se daria a regularização das antigas concessões de sesmarias. Nesse sentido, apontam Amorim e Tárrega:

A Lei de Terras de nº 601 de 1850 foi criada após um interstício de 28 anos em que o Brasil ficou sem uma norma que atendesse a questão fundiária e passava a dispor pela primeira vez na história de uma lei agrária que tinha como finalidade a regularização

fundiária, principalmente no que diz respeito às terras devolutas e à questão da posse (Amorim; Tárrega, 2019, p. 15).

Isso inviabilizou o acesso formal à terra para os negros recém-libertos, assim como para pequenos agricultores, pobres e posseiros. Devido a todo o processo de violação e invisibilização, negros e indígenas foram excluídos e, conseqüentemente, impedidos de adquirir propriedades. Importante frisar que a posse seria tratada, a partir da lei, como forma ilegal de obter a propriedade, resguardando-se as terras devolutas para que não fossem “invadidas” por posseiros (Silva, 2008, p. 168). Ou seja, o art. 2º da Lei de Terras de 1850 criminalizava o acesso à terra, exceto por meio do título de compra.

Sobre o objetivo da Lei de Terras, aponta Smith (1990, p. 336) que a preocupação do Estado era exercer o controle sobre a imensidão das terras devolutas, bem como sobre o que estaria prestes a ocorrer no Brasil graças ao sistema de produção e à substituição do trabalho escravo pelo livre. No entanto, a Lei de Terras não solucionou a situação fundiária caótica em que o Brasil se encontrava, ao contrário, acabou por reforçar ainda mais a concentração de terras nas mãos de poucos.

Embora a Lei de Terras tenha sido promulgada, isso não impediu que o sistema de posse continuasse sendo usado como meio de aquisição de terra. Desde o período das sesmarias, as posses pareciam ter aceitação política e social, beneficiando não apenas os grandes proprietários de terra, mas também médios e pequenos agricultores. Esses últimos, sem recursos, viam na posse um meio “legítimo” de acessar a terra.

Alguns regulamentos foram editados a fim de melhor administrar as terras. Pode ser citado nesse contexto o Regulamento de 1854, que criava o instituto do Registro do Vigário, que determinava que todo aquele possuidor de terras, fosse por meio de título de propriedade ou por meio da posse, seria obrigado a registrar as terras que possuísse. Assim, os vigários teriam que simplesmente transcrever a declaração, sem poder contestar ou corrigir (Rocha *et al.*, 2015, p. 71). Entretanto, as leis não eram devidamente cumpridas. Muitos problemas fundiários que observamos hoje tiveram origem nesse período, pois os registros, por serem meramente estatísticos e declaratórios, permitiram que informações falsas sobre as terras fossem registradas, desde que pagasse o valor do número de letras do registro⁶.

⁶ Decreto nº 1.318, de 30 de Janeiro de 1854 - Art. 103. Os Vigários terão livros de registro por elles abertos, numerados, rubricados e encerrados. Nesses livros lançarão por si, ou por seus escreventes, textualmente, as declarações, que lhes forem apresentadas, e por esse registro cobrarão do declarante o emolumento correspondente ao numero de letras, que contiver hum exemplar, a razão de dois reaes por letra, e do que receberem farão notar em ambos os exemplares.

Ainda nesse contexto de normas jurídicas sobre terras, cabe mencionar o Código Civil de 1916, que definia a posse e a propriedade, mas desconsiderava outros tipos de ocupações, como a que era realizada por indígenas e quilombolas, o que viria a se repetir no Código Civil de 2002.

Mais de cem anos após a promulgação da Lei de Terras, foi editada a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, denominada Estatuto da Terra. Essa legislação concretizou a Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964, que acrescentou o direito agrário ao art. 5º, XV, da Constituição Federal de 1946, marco reconhecido como o nascimento do Direito Agrário no Brasil. O Estatuto da Terra definiu uma série de institutos do Direito Agrário, como a conceituação de imóvel rural, a formulação da política agrícola, os princípios da reforma agrária e a exigência do cumprimento da função social da propriedade, promovendo alterações na estrutura fundiária e relativizando o direito de propriedade no Brasil. Porém, nada falou sobre os direitos territoriais coletivos dos povos e comunidades tradicionais.

Foi somente com o advento da Constituição Federal de 1988, graças à pressão e à influência dos movimentos negros e indígenas durante a Constituinte (1987–1988), que foram previstos os direitos à terra para os povos quilombolas e indígenas, bem como instituída a proteção à diversidade cultural desses e de outros povos tradicionais, que possuem formas próprias de criar, fazer, viver e enxergar a terra. A cosmo percepção dos povos tradicionais não se coaduna com a visão desenvolvimentista imposta pelo capitalismo.

Essa contextualização histórica sobre as normativas de terras no Brasil é importante, pois, como dito, a colonização e a administração das terras brasileiras acabaram por excluir os povos tradicionais do acesso formal à terra. Antes de adentrarmos propriamente na legislação fundiária do Piauí relativa aos povos tradicionais, convém discorrer de forma breve sobre como está regulamentado o acesso à terra para os povos tradicionais no Brasil, visto que a legislação estadual segue os parâmetros estabelecidos pela legislação federal.

1.2.1 Do reconhecimento formal dos territórios de povos e comunidades indígenas

Desde o Alvará de 1º de abril de 1680, era prevista para os povos indígenas uma “proteção à terra”, um “direito aos índios, primários e naturaes senhores delas (terras)”. Entretanto, Rocha *et al.* (2015, p. 99) chamam atenção para a contradição desse alvará, que ora defendia os interesses dos indígenas, ora os dos colonizadores, chegando ao ponto de permitir a estes ocupar as terras daqueles e escravizá-los. Foi somente a partir da Constituição de 1934 que o Estado passou a reconhecer a posse indígena em seu ordenamento jurídico, com mais

efetividade a partir da publicação do Estatuto dos Povos Indígenas, em 1973 (Carvalho, 2020, p. 14)⁷.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, por meio dos artigos 231 e 232, a posse indígena ganhou um novo significado, passando-se a respeitar, sobretudo, a identidade cultural desses povos. Trata-se de uma posse garantida por meio da demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, reconhecendo-se, assim, seus direitos originários (Rocha *et al.*, 2015, p. 100).

Assim define o art. 231: “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”. Parágrafo primeiro: “§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.” (Brasil, 1988, *online*).

É importante frisar que o art. 231 da Constituição Federal refere-se à posse indígena e não à propriedade. Assim, cabe à União demarcar as terras indígenas e proteger os povos que ocupam essas terras, inalienáveis e indisponíveis. As terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas são bens da União, conforme dispõe o art. 20, inciso IX. Já o art. 232 garante aos indígenas o acesso à justiça para a defesa de seus direitos, devendo o Ministério Público atuar em todos os atos do processo.

1.2.2 Do reconhecimento formal dos territórios de povos e comunidades quilombolas

Quanto às comunidades quilombolas, foram cem anos de silêncio jurídico, depois da Lei Áurea, até a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a consagração do direito à terra para as comunidades quilombolas no Brasil – uma conquista histórica, fruto das lutas dos movimentos negros e quilombolas.

Segundo Gomes (2018, p. 66), antes da conquista do direito ao acesso formal à terra, vigoraram dois fenômenos emblemáticos protagonizados pelo Estado: o primeiro foi a ausência

⁷ Importante mencionar que a proteção das terras indígenas já estava presente nas constituições anteriores, com diferentes formulações: art. 129 da CF/1934; art. 216 da CF/1946; art. 186 da CF/1967; e art. 198 da Constituição de 1969, todas reafirmando a posse permanente e a inalienabilidade das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, bem como o usufruto exclusivo das riquezas naturais.

total de políticas públicas para os povos negros no pós-abolição; o segundo, o processo discriminatório que excluiu esses povos do acesso ao trabalho livre e formal, escanteando-os da sociedade. Em um contexto de cidadania precarizada e marginalização social, econômica e política da população negra, os quilombos emergem como espaços fundamentais para o acesso à cidadania. Essa perspectiva se contrapõe à exclusão social promovida pelo próprio Estado, demonstrando que os quilombos constituem, na verdade, locais de resistência e luta pela conquista de direitos (Gomes, 2018, p. 66).

Os movimentos quilombolas de luta pela terra passaram a se intensificar a partir da década de 1970, conforme afirma Fiabani (2017, p. 18): “O movimento das comunidades quilombolas teve início na década de 1970, no Maranhão e Pará, e posteriormente, espalhou-se por todos os estados, sendo que a maior número de comunidades encontra-se nas regiões onde a mão de obra escrava era mais frequente”.

Apesar de existirem há séculos, as comunidades quilombolas permaneceram por muito tempo “invisíveis aos olhos do Estado” (Fiabani, 2017, p. 17). No entanto, esse cenário de invisibilidade não impediu que essas comunidades se organizassem, formando um forte movimento social de luta pela terra. Segundo Andrade (2017), a reivindicação desses grupos evoluiu de uma luta pelo “acesso à terra” para o “direito ao território”, incorporando, assim, aspectos imateriais em suas demandas.

Nêgo Bispo demonstra que: “No caso brasileiro, estando as comunidades no seu campo de resistência, munidas dos seus modos, expressões e significações, agregam ainda a essa resistência o elemento do direito institucional garantido pela sua luta-enfrentamento na Constituição de 1988” (Santos, 2021, p. 59). Bispo atesta que a resistência das comunidades quilombolas foi fortalecida pela conquista do direito territorial previsto na Constituição, representando a proteção e legitimidade à sua resistência histórica. Assim, a luta por direitos institucionais tornou-se uma ferramenta vital para garantir a continuidade de sua existência e cultura.

É nesse cenário de luta pelo reconhecimento formal à terra, previsto no art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que se dá o direito à terra para as comunidades quilombolas: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (Brasil, 1988, *online*).

Percebe-se que o reconhecimento territorial para os povos quilombolas diverge do que é feito para os povos indígenas, pois “a posse quilombola é uma posse étnica que surge a partir de uma determinada forma de apossamento de uma área e seus recursos naturais por um

agrupamento descendente de negros cujos antepassados foram escravos” (Rocha *et al.*, 2015, p. 124). Desse modo, o elemento da identidade étnico-racial é fundamental para a garantia desse direito, uma vez que se trata de um grupo que carrega consigo uma tradição ancestral vinculada à história e à resistência do povo negro.

Portanto, a regularização fundiária das terras quilombolas ocorre por meio do domínio, ou seja, da propriedade – não uma propriedade individual, como prevista no Direito Civil, mas uma propriedade coletiva e inalienável, melhor compreendida à luz do Direito Agrário.

Nêgo Bispo (2023) faz uma crítica ao artigo constitucional demonstrando como ainda persiste a noção dos colonizadores, que enxergavam a terra apenas como propriedade – aquela transformada em mercadoria. Para as comunidades quilombolas, porém, a noção de terra é a de território com o qual mantêm uma “relação comunitária e biointerativa”; ou seja, a terra não é uma mera mercadoria, mas um espaço fundamentado em um modo de vida tradicional coletivo, pautado por uma relação própria com o meio ambiente.

Nesse artigo podemos perceber a influência do pensamento monista verticalizado e desterritorializado dos povos colonizadores, quando o direito a esse território é tratado nos termos da sua condição de propriedade e não nos termos da relação comunitária e biointerativa dos quilombos com os seus territórios (Santos, 2019, p. 70).

Ademais, o que o artigo constitucional garante não é apenas a “propriedade”, a terra, mas, como salienta Leite (1999, p. 137), é “[...] o modo de vida coletivo, construído na permanência por um tempo significativo em um mesmo lugar. É a participação de cada um na vida coletiva o que dá a esse suposto sujeito a possibilidade de ser parte do referido direito”. Assim, a autora remete ao que Nêgo Bispo e outros autores já expunham: é o modo tradicional de vida dessas comunidades que os fez resistir e ter hoje seus direitos reconhecidos. Já Fiabani chama atenção para o fato de que, ao terem o direito à terra reconhecido formalmente, os quilombolas, além de se inserirem na dinâmica de luta pela terra, tornam-se protagonistas de suas próprias histórias: “Ao serem reconhecidos como remanescente de quilombos, estes camponeses se inserem no campo das lutas pela terra e passam à condição de sujeitos de suas histórias” (Fiabani, 2017, p. 18).

É possível compreender, a partir do artigo 68 do ADCT, que é a territorialidade dessas comunidades que deve ser protegida e assegurada na forma da lei. Leite (1999) destaca que “A terra, portanto, não é o que identifica os sujeitos do direito e sim sua condição de membros de um grupo. A terra, evidentemente, é crucial para a continuidade do grupo, do destino dado ao

modo coletivo de vida destas populações, mas não é o elemento de identificação principal” (p. 137).

Ou seja, a terra é um elemento essencial para a proteção dos modos de vida tradicionais das comunidades quilombolas, mas não é o único aspecto a ser considerado. Como já demonstrado ao longo deste capítulo, as comunidades quilombolas se constituem a partir de sua coletividade e de modos próprios de organização, mantendo-se vivas e culturalmente diversas, apesar de todos os processos de violência e racismo enfrentados ao longo de sua existência no Brasil.

Evidencia-se que a terra é importante, mas há diversas comunidades quilombolas no país que foram desterritorializadas, ou seja, o que as mantém enquanto quilombolas é justamente a organização coletiva e os modos tradicionais de vida. Um exemplo recente é a comunidade quilombola Jarcem, no município de Rio Brilhante (MS), certificada pela Fundação Cultural Palmares, ou seja, reconhecida pelo Estado brasileiro como grupo coletivo quilombola. Contudo, trata-se de uma comunidade expulsa de seu território devido a um processo de racismo territorial, apesar de ter seus limites territoriais definidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O que os sustenta enquanto grupo é, sobretudo, a memória, a identidade e os modos de vida tradicionais e coletivos.

É nesse contexto que essa comunidade vem lutando pelo reconhecimento de seus direitos, entre eles o direito à terra. Como observa Leite (1999, p. 137), o “Estado brasileiro, ao reconhecer uma formação social diversa e desigual, teria então que colocar-se como árbitro e defensor deste direito, reconhecendo com isto a existência de novos grupos etnicamente diferenciados para propósito de apropriação fundiária”. Essa afirmação evidencia que a garantia do direito à terra para comunidades quilombolas não se limita ao reconhecimento jurídico, mas exige do Estado uma postura ativa na defesa e promoção desses direitos, assegurando condições para a permanência e reprodução sociocultural desses povos. À vista disso, atesta Gomes que “contemporaneamente, a agência dos quilombos é marcada por um movimento organizado e precisamente antirracista” (Gomes, 2018, p. 66).

Posto isso, percebe-se que a Constituição Federal de 1988 não contemplou, de forma específica, outros segmentos de povos e comunidades tradicionais – como os ribeirinhos, quebradeiras de coco babaçu, ciganos, entre outros – no que diz respeito à garantia territorial, como o fez em relação aos povos quilombolas e indígenas.

No entanto, a Constituição Federal dedicou uma seção inteira (Seção II) à proteção da diversidade cultural dos povos culturalmente diferenciados – ou seja, dos povos e comunidades

tradicionais –, que possuem formas próprias de criar, fazer e viver. Tal proteção está expressa nos artigos 215 e 216, conforme se destacará a seguir:

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

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

[...]

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico [...]. (Brasil, 1988, *online*).

É a partir do reconhecimento constitucional das tradições e manifestações culturais desses povos que se deve, também, buscar a proteção territorial, ou seja, a regularização dos territórios onde esses povos vivem, garantindo dessa forma que possam exercer livremente suas tradições. Nesse sentido, o reconhecimento à diversidade existente no Brasil e o respeito aos modos próprios de criar, fazer e viver dos diversos povos do Brasil evidenciam a necessidade de uma convivência harmoniosa entre esses grupos com identidades plurais, resultando diretamente no reforço ao exercício da democracia e ao princípio da dignidade da pessoa humana (Lopes, 2009, p. 36-38). Reconhecer constitucionalmente o direito à terra e à cultura para os povos e comunidades tradicionais significa a representação da luta histórica desses povos, no sentido de garantir a genuína efetivação de direitos conquistados (Amorim; Tárrega, 2019, p. 280).

Com a consolidação dos direitos territoriais na Constituição Federal de 1988, os movimentos indígenas e quilombolas ganharam força e autonomia na organização social voltada à luta por seus territórios. No caso das comunidades quilombolas, esse processo se traduziu na criação de associações de remanescentes de quilombos em níveis local, regional e nacional. Um marco importante desse movimento foi a criação, em 1996, da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) durante o I Encontro Nacional das Comunidades Quilombolas, realizado em Brasília, que se tornou uma das principais organizações na defesa dos direitos quilombolas, com destaque para a luta pela titulação de seus territórios tradicionais.

Entretanto, a garantia desses direitos territoriais vive sob ameaças de destruição, em que pesem os direitos quilombolas e a regulamentação do art. 68 do ADCT. Primeiramente, houve a edição do Decreto n. 3.912, de 10 de setembro de 2001, que continha elementos que impossibilitavam a aplicação do dispositivo, como o critério temporal e não autodeterminação dos povos.

Por último, foi editado o Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do ADCT. Esse decreto determina no art. 3º que ao Incra compete a regularização das terras ocupadas por remanescentes de quilombos, atribuindo também aos estados, Distrito Federal e aos municípios o dever de atuar concorrentemente nos processos de regularização fundiária dos territórios das comunidades quilombolas.

No que se refere a esse decreto, Nêgo Bispo destaca que foi percebida a influência do pensamento de elaboração circular dos povos contra colonizadores, visto que o título de domínio coletivo garante a inalienabilidade e a impenhorabilidade dos territórios quilombolas, pois “é a única garantia de produção e da reprodução, material e imaterial, dos modos de vida ali existentes” (Santos, 2021, p. 70).

Entretanto, desde a garantia do direito constitucional à terra, prevista na Constituição e regulamentada pelo referido decreto, as comunidades quilombolas vêm enfrentando inúmeros obstáculos, que vão desde a excessiva burocracia nos procedimentos até a morosidade do Estado. Segundo Fiabani (2017, p. 17), “[...] encontra forte resistência nos representantes do latifúndio e do agronegócio, visto que a titulação coletiva retira do mercado significativa quantidade de terras; sem contar que, no imaginário das elites agrárias brasileiras, o negro não figura como proprietário de terras”. Assim, as terras destinadas à titulação quilombola não são consideradas sob uma perspectiva individual nem mercadológica; trata-se de territórios cujo elemento central são os povos que nelas vivem ou que, a partir delas, construíram seus modos de vida, estratégias de sobrevivência e formas de resistência.

Cabe informar que esse decreto federal foi alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3.239, movida pela então Frente Liberal (atual União Brasil), partido historicamente vinculado à bancada ruralista, que representa interesses do agronegócio na Câmara dos Deputados. A legenda alegava que o critério de autodeterminação seria subjetivo, podendo levar à apresentação de informações falsas. No entanto, a própria Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) reconhece e garante a autodeterminação dos povos.

Outro ponto questionado foi a chamada tese do marco temporal, segundo a qual somente teriam direito ao reconhecimento da terra aqueles que estivessem ocupando os territórios na data da abolição da escravidão ou, no máximo, até a promulgação da Constituição Federal de 1988 – o que constitui um equívoco, pois desconsidera fatores históricos, como a expulsão forçada dessas populações, que muitas vezes retornaram posteriormente às suas terras de origem.

A ADI tramitou por 13 anos no Supremo Tribunal Federal (STF), até que, em fevereiro de 2018, foi julgada improcedente, reconhecendo-se a constitucionalidade do decreto. Desde então, ele continua sendo o principal instrumento de regulamentação do procedimento de regularização fundiária dos territórios quilombolas. Fiabani (2017) afirma que o artigo 68 do ADCT garantiu às comunidades negras o direito à titulação de suas terras. Além disso, o autor destaca que o Decreto 4.887/2003 lhes concedeu autonomia sobre a própria identidade, uma decisão que antes era feita por profissionais que não pertenciam à comunidade. Portanto, são as comunidades quilombolas que se autodefinem enquanto grupo étnico-cultural, bem como informa os limites territoriais a serem titulados, considerando as suas relações ancestrais com o território tradicional.

Além do Incra e dos Institutos de Terras dos estados e municípios, outros atores também participam do processo de regularização fundiária dos territórios quilombolas, como a Fundação Cultural Palmares, autarquia vinculada ao Ministério da Cultura, responsável pela certificação que reconhece as comunidades quilombolas como remanescentes de quilombos. Para tanto, rege atualmente a Portaria n. 98, de 26 de novembro de 2007, que institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares, também autodenominadas Terras de Preto, Comunidades Negras, Mocambos, Quilombos, entre outras denominações congêneres. Esses são, portanto, os principais instrumentos normativos de regularização das comunidades quilombolas no Brasil, em âmbito federal. De acordo com Gomes (2018), antes da promulgação do Decreto n. 4.887/2003, a maior parte das terras quilombolas era titulada por órgãos estaduais ou por meio de parcerias com o Incra. O autor ressalta ainda que a Fundação Cultural Palmares foi responsável por titular apenas duas dessas terras.

Cabe salientar que, dos 27 estados brasileiros, 24 reconhecem a presença de territórios quilombolas (exceto Acre e Roraima). Apenas cinco estados – Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso e Pará – reconhecem em suas Constituições Estaduais o direito à propriedade quilombola, enquanto dez outros estados, a exemplo do Piauí, reconhecem o direito à propriedade territorial quilombola em leis infraconstitucionais.

De antemão, observa-se que a política fundiária do Piauí não faz demarcação de terras indígenas, nem concessão de direito real de uso da terra, instrumentos comumente usados para a garantia do direito à terra para os povos tradicionais. Dessa forma, cabe à União a demarcação de terras indígenas e à Funai, como órgão oficial para a gestão territorial e demais direitos indígenas no Brasil, a missão de proteger e promover os direitos dos povos indígenas, incluindo a realização de estudos de identificação, delimitação, demarcação, regularização fundiária e registro das terras tradicionalmente ocupadas por esses povos, além da fiscalização e monitoramento de tais terras.

Por essa razão, esta tese não se aprofundará nas questões que envolvem o processo de demarcação de terras indígenas pela União, uma vez que o Piauí tem adotado uma abordagem distinta, voltada para a regularização das terras de comunidades tradicionais, mas que difere da atuação da União em relação aos povos indígenas.

1.2.3 Do reconhecimento formal dos territórios de povos e comunidades tradicionais

Em relação às normativas para a regularização dos territórios dos demais segmentos de povos e comunidades tradicionais, não existe um instrumento normativo federal específico que trate exclusivamente do procedimento para a regularização desses territórios. Contudo, há dois decretos importantes que abordam as questões relacionadas aos povos e comunidades tradicionais no Brasil: o Decreto n. 6.040/2007 e o Decreto n. 8.750/2016.

O Decreto n. 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), é uma ação do Governo Federal que busca promover o desenvolvimento sustentável e os direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais dos povos e comunidades tradicionais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições. Assim dispõe:

Art. 3º.

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e

III - Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras (Brasil, 2007a, *online*).

Assim, o referido decreto define os povos e comunidades tradicionais como povos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais. Trata também da definição de seus territórios tradicionais, cujos espaços são necessários para sua reprodução cultural, física e social. No que se refere ao desenvolvimento sustentável para esses povos, ressalta o uso equilibrado dos recursos naturais como garantia de melhoria de vida e preservação ambiental para as futuras gerações.

Já o Decreto n. 8.750/2016 cria o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), órgão encarregado das políticas públicas para comunidades tradicionais, composto por 44 membros de diversos ministérios e sociedade civil, atualmente integrante do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). O Decreto n. 8.750/2016 apresenta um rol de quem compõe o CNPCT, previsto no art. 4º, § 2º, a saber:

Povos indígenas, comunidades quilombolas; povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana; povos ciganos; pescadores artesanais; extrativistas; extrativistas costeiros e marinhos; caiçaras; faxinalenses; benzedeiros; ilhéus; raizeiros; geraizeiros; caatingueiros; vazanteiros; veredeiros; apanhadores de flores sempre vivas; pantaneiros; morroquianos; povo pomerano; catadores de mangaba; quebradeiras de coco babaçu; retireiros do Araguaia; comunidades de fundos e fechos de pasto; ribeirinhos; cipozeiros; andirobeiros; caboclos; e juventude de povos e comunidades tradicionais (Brasil, 2016, *online*).

Observa-se, portanto, que os povos indígenas estão dentro do que se compreende como povos tradicionais, além das comunidades quilombolas, quebradeiras de coco, ribeirinhas, comunidades presentes por todo o território piauiense. Entretanto, esse rol não pode ser compreendido como limitante ou taxativo, pois é possível que se reconheçam mais povos que se definem como povos tradicionais, a exemplo das comunidades de vaqueiros no Piauí. Em suma, vivem atualmente no Brasil cerca de 4,5 milhões de pessoas que fazem parte das comunidades tradicionais e ocupam cerca de 25% do território brasileiro, carecendo, portanto, da garantia e segurança jurídica de seus territórios (Instituto EcoBrasil, 2021).

Quanto às normativas internacionais adotadas pelo Brasil, o país é signatário de diversos tratados e convenções internacionais que versam sobre direitos humanos. Se respeitados os procedimentos estabelecidos para sua internalização, esses direitos humanos passam ao *status* de direitos fundamentais. Dessa maneira, “a Carta de 1988 é a primeira Constituição brasileira a elencar o princípio da prevalência dos direitos humanos, como princípio fundamental a reger o Estado nas relações internacionais” (Piovesan, 2013, p. 92).

Um importante instrumento internalizado no Brasil foi a Convenção nº 169 da OIT, ratificada pelo Brasil em 25 de julho de 2002, entrou em vigor no ordenamento jurídico brasileiro em 25 de julho de 2003, conforme o disposto no art. 38 da própria Convenção. Assim, quando foi editado o Decreto nº 4.887, em 20 de novembro de 2003, a Convenção já estava vigente no país. Posteriormente, sua promulgação formal ocorreu por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, o qual foi mais tarde consolidado pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019.”

A Convenção n. 169 da OIT é considerada o principal instrumento jurídico internacional adotado pelo Estado brasileiro, pois reconhece a existência de modos próprios de viver dos povos no âmbito social, cultural e econômico, que divergem dos adotados pelos demais grupos dos setores nacionais. Reconhece ainda a sua organização social, gerida por tradições próprias, e o seu direito à autodeterminação, entendida como a consciência que o grupo tem da sua identidade como povo tribal.

Vale ressaltar alguns dos pontos principais que a Convenção 169 define, tais como o direito à consulta prévia, livre e informada e o direito à terra, previstos respectivamente nos artigos 6º e nos artigos 13 a 19. Em relação à matéria territorial, a mencionada convenção é ainda mais incisiva, por meio de seus arts. 13 e 14, que determinam a competência do governo estatal em empreender ações que façam a propriedade cumprir sua relevante função social, considerando a íntima relação entre a terra e os povos tradicionais, a saber:

PARTE II - TERRAS

Artigo 13

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, **os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios**, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

2. A utilização do termo “terras” nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

2. **Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.**

3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados (Brasil, 2004, *online*, grifos nossos).

Em relação à consulta prévia, livre e informada prevista no art. 6º da Convenção n. 169-OIT:

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) **consultar os povos interessados**, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, **cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente**;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As **consultas realizadas** na aplicação desta Convenção **deverão ser efetuadas com boa fé** e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas (Brasil, 2004, *online*, grifos nossos).

Dessa maneira, o Estado brasileiro deverá consultar os povos e comunidades tradicionais toda vez que for tomar medidas legislativas ou administrativas que possam afetá-los diretamente. No entanto, em muitas situações, o Estado deixa de aplicar a normativa internacional, causando conflitos entre os interesses das comunidades e os terceiros interessados.

Em síntese, foram apresentadas as normativas em âmbito federal para a regularização fundiária dos territórios dos povos e comunidades tradicionais. Quanto aos dados da regularização fundiária de povos quilombolas, até 31 de outubro de 2025, constam 4.213 comunidades quilombolas reconhecidas por meio da emissão de certificação de autodefinição quilombola pela Fundação Cultural Palmares, 1.937 com processos instaurados no Incra e 384 titulados. Já as terras indígenas demarcadas constam aproximadamente de 500 territórios demarcados. Ademais, segundo o último censo do IBGE, divulgado em 2023, vive no Brasil cerca de 1,3 milhão de povos quilombolas, em 8.448 localidades quilombolas, e há 1,7 milhão de povos indígenas no Brasil.

Os dados demonstram que, apesar do reconhecimento constitucional do direito territorial, os povos indígenas e quilombolas ainda enfrentam a morosidade na efetivação dos seus direitos territoriais.

1.2.4 Panorama histórico da legislação fundiária do Piauí no reconhecimento formal dos territórios das comunidades tradicionais

O Piauí tardou em reconhecer os direitos territoriais das comunidades tradicionais. Desde a Lei Estadual n. 3.783/1980, que criou o Interpi em 1980, quatro leis foram publicadas para regulamentar a destinação das terras públicas e devolutas do estado. As duas primeiras, a Lei n. 4.678/1994 e a Lei n. 6.127/2011, não fazem nenhuma referência às comunidades tradicionais como beneficiárias. Em 2015, a terceira, a Lei n. 6.709/2015, passou a incluir, de forma tímida, as comunidades quilombolas e indígenas.

Já a quarta lei, a de n. 7.294, de 10 de dezembro de 2019 (atualmente em vigor), passou a priorizar as comunidades tradicionais na destinação das terras públicas e devolutas, incorporando a definição de comunidades tradicionais conforme o conceito estabelecido pelo art. 3º, inciso I, do Decreto Federal n. 6.040/2007. A regulamentação dessa legislação ocorreu, inicialmente, por meio do Decreto Estadual n. 21.469, de 5 de agosto de 2022, sendo posteriormente substituído pelo Decreto Estadual n. 22.407, de 12 de setembro de 2023, que revogou o anterior. A análise da legislação vigente será abordada no segundo capítulo desta tese.

As comunidades quilombolas foram as primeiras comunidades tradicionais a serem reconhecidas na legislação fundiária do Piauí, com o objetivo de regularizar os territórios quilombolas. Em 6 de setembro 2006, foi promulgada a Lei Estadual n. 5.595/2006, que dispõe sobre a regularização fundiária de áreas ocupadas por remanescentes de Comunidades dos Quilombos, sendo o Interpi o órgão estadual competente para a execução da política fundiária, a saber:

Art. 1º. Fica o Estado do Piauí, por intermédio do Instituto de Terras do Piauí - INTERPI, autorizado a expedir títulos definitivos de terras aos remanescentes das Comunidades dos Quilombos, nos termos do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 (Piauí, 2006).

Entretanto, a sua regulamentação só aconteceu em 2011, por meio do Decreto Estadual n. 14.625/2011, que atribuiu ao Interpi a adoção de procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas. Durante esse período, apenas cinco comunidades quilombolas foram regularizadas por meio da atuação conjunta do Incra e do Interpi. Ao Incra coube a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), enquanto o Interpi

ficou responsável pela emissão dos títulos de reconhecimento de domínio coletivo, considerando que essas comunidades estavam situadas em terras de domínio estadual. Contudo, nenhuma dessas comunidades teve o registro⁸ dos títulos em nome das associações que as representam, evidenciando a fragilidade no processo de regularização dos territórios quilombolas.

É imprescindível destacar que a edição das leis mencionadas anteriormente representa uma importante conquista do movimento quilombola, que vem atuando de forma insurgente desde meados da década de 1980. Esse movimento se fortaleceu a partir da necessidade de promover a melhoria das condições de vida da população negra que vivia isolada em regiões do interior, enfrentando histórico abandono e invisibilidade pelo poder público. À frente dessa luta, destacam-se nomes como Seu Andreino, Nêgo Bispo, Naldinho, Maria Rosalina e Osvaldina Santos, dentre outros, lideranças que protagonizaram a defesa dos direitos quilombolas no Piauí.

Ressalta-se que os trabalhos nas comunidades quilombolas piauienses tiveram o apoio e a influência da Igreja Católica, ainda na década de 1980, a fim de reduzir os diversos problemas sociais que atingiam as comunidades rurais (Lima *et al.*, 2013, p. 209). Outro importante movimento para a valorização da cultura negra no estado foi desenvolvido a partir da década de 1990, com o “Grupo Coisa de Nêgo”, em Teresina, e, no final da década, foi criada a Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Piauí (Lima *et al.*, 2013, p. 210-211).

No mesmo sentido, Ferreira (2018, p. 95) disserta: “A partir do final da década de 1980, o movimento negro piauiense intensifica o debate sobre a temática quilombola por meio de entidades que pautavam a identidade e consciência negra, objetivando fortalecer a cultura de origem africana nas comunidades”. À época, o debate quilombola era impulsionado por diversos grupos, como o Centro Afrocultural Coisa de Nêgo, o Núcleo de Pesquisas sobre Africanidades e Afrodescendências IFARADÁ/UFPI e o histórico Movimento Negro Unificado (MNU). Além desses movimentos de debate racial e reivindicação de direitos, somavam-se à luta das comunidades negras rurais por terras a Igreja Católica e os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (Ferreira, 2018, p. 95).

Destaca-se a influência significativa exercida pela Igreja Católica na mobilização da luta pelo direito à terra, inicialmente por meio da evangelização dos moradores. Nesse contexto, Maria Rosalina, uma jovem de 21 anos, em companhia de outros jovens da comunidade Tapuio,

⁸ Cabe informar que as cinco comunidades tituladas sob a vigência da Lei Estadual n. 5.595, de 2006, ainda permanecem sem o devido registro dos títulos em nome de suas respectivas associações quilombolas.

começou a participar das atividades da igreja. A partir daí, o grupo passou a se mobilizar para discutir os problemas que afetavam as comunidades rurais e propor soluções (Santos, 2017, p. 67).

Nesse cenário, destaca Ferreira (2018, p. 96) que a participação de Andreino (liderança quilombola), na década de 1990, em um encontro das Comunidades Eclesiais de Base do Brasil (CEBs) no Rio Grande do Sul, foi decisiva para impulsionar, no Piauí, o que hoje se reconhece como a luta quilombola. A partir dessa experiência, ele articulou, com apoio da paróquia local e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, o primeiro encontro voltado à realidade das comunidades negras do estado, reunindo comunidades quilombolas de Paulistana e Queimada Nova. Santos (2017, p. 69) atesta que, “articulado com o movimento negro de Teresina, o movimento Quilombola surgiu em meados de 1988”, exatamente quando os direitos territoriais foram inseridos na Carta Magna.

Adiante, à medida que os grupos se fortaleciam e se consolidavam, as discussões passaram a incluir o debate racial e o direito à terra. Segundo Santos (2017, p. 69), “O movimento Negro pautou a necessidade de se negar a história oficial e contribuir para a construção de uma nova interpretação da trajetória dos negros no Brasil.” Além disso, os militantes que compunham esses grupos articularam uma coordenação com lideranças negras que atuariam como multiplicadoras em seus territórios, levando a pauta da negritude e da identidade negra às comunidades negras rurais.

Outro fato marcante na construção da luta territorial das comunidades quilombolas no Piauí foi a participação de representantes das comunidades quilombolas do Tapuio no Primeiro Encontro Nacional das Comunidades Negras Rurais, realizado em 20 de novembro de 1995, em Brasília, em alusão ao aniversário da morte de Zumbi dos Palmares (Ferreira, 2018, p. 97).

No ano seguinte, foi criada a Conaq, em Bom Jesus da Lapa – BA. A organização é hoje o maior movimento articulado das comunidades quilombolas no Brasil, atuando na defesa de seus direitos, especialmente na luta pelo reconhecimento constitucional e pela titulação coletiva dos territórios quilombolas. Segundo Gomes, a Conaq “é um movimento quilombola contemporâneo orientado por uma política antirracista”, que tem unificado as lutas das comunidades quilombolas de todo o Brasil, “expressando-se como pauta central a garantia do uso coletivo dos territórios quilombolas” (2018, p. 67).

Diversas organizações quilombolas foram sendo formadas pelo Brasil, em âmbitos local, regional e estadual, a exemplo da Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Piauí (Cecoq), principal organização quilombola do estado. Desde a sua criação, a Cecoq

tem atuado na promoção dos direitos quilombolas, especialmente na regularização fundiária, pressionando os governos estaduais e federal.

Nesse contexto, Santos aponta para a importância da criação da coordenação local na luta pelo direito territorial:

A partir desta atuação na Coordenação Estadual e por meio das reuniões em diversas comunidades começa-se a ter mais consciência de suas origens ligadas à escravidão e à busca dos direitos das comunidades remanescentes de quilombo; entretanto, um dos obstáculos enfrentados constantemente se referia à questão financeira, tornando o processo de ida até as comunidades negras rurais muito lento (Santos, 2017, p. 73).

O obstáculo apontado pelo autor ainda persiste em muitas comunidades quilombolas do Piauí, grande parte delas localizadas em regiões distantes das áreas urbanas. Rosalina, principal liderança quilombola do estado desde a criação da CECOQ, tendo estado à frente da presidência diversas vezes, juntamente com suas irmãs, relatou certa vez que, para chegar até as comunidades, já percorreu inúmeros caminhos: a pé, de bicicleta, moto, carro e na garupa de animais. De fato, não há ninguém no Piauí que conheça os territórios quilombolas mais do que ela. No entanto, essa luta passou a ter maior efetividade, no que diz respeito à regularização fundiária, apenas a partir da regulamentação do artigo 68 do ADCT, conforme já mencionado anteriormente.

Assim, no que se refere ao Piauí, conforme assegura Ferreira, no mesmo ano em que o Decreto n. 4.887/2003 foi publicado, “a CECOQ/PI participou de evento organizado pelo governo do estado do Piauí. Na ocasião, ocorreu o primeiro diálogo entre movimento social quilombola e instituições do Estado sobre a situação local dessas comunidades” (Ferreira, 2018, p. 98). Esse momento marca um avanço significativo na luta por direitos e reconhecimento das comunidades quilombolas no Piauí: se antes eram invisíveis, agora passavam a integrar a agenda política do estado. Foi um ato político fundamental, que viria a repercutir nos anos seguintes com as primeiras titulações coletivas do estado. Gomes ressalta: “A Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Estado do Piauí é a organização do movimento quilombola a nível de estado, a entidade tem sido fundamental para a efetivação do direito ao território quilombola no Piauí” (2018, p. 69).

Ferreira acrescenta que, nas primeiras discussões do movimento quilombola nas comunidades, “O enfoque era o processo de autorreconhecimento, bem como a identificação das principais demandas desses grupos no estado” (Ferreira, 2018, p. 98). Assim, a identificação étnica – ou seja, o fortalecimento da identidade – foi a primeira preocupação do movimento quilombola, visto que era necessário o reconhecimento pela Fundação Cultural Palmares. Além

disso, o movimento se mostrou estratégico ao priorizar suas principais reivindicações, sendo a regularização fundiária de seus territórios a mais importante, pois, a partir da segurança do título, as comunidades passariam a gozar de outros direitos.

Nesse sentido, Gomes reitera que “a inserção dos quilombos na dinâmica social e territorial do Piauí revela a força de inúmeras experiências que, no mínimo, por dois séculos, têm empregado disputas para suas (re)existências, por exemplo, no acesso e manutenção da propriedade da terra” (Gomes, 2018, p. 70). A luta quilombola é, antes de tudo, fruto de uma resistência histórica, pautando-se na luta pelo reconhecimento constitucional do acesso a terras tradicionalmente ocupadas.

Antes, porém, da publicação do Decreto n. 4.887/2003, as primeiras comunidades quilombolas a buscar o reconhecimento constitucional foram as comunidades quilombolas Mimbó, em Amarante (PI), e Macacos, em São Miguel do Tapuio (PI). Na época, em 1988, a competência para titular áreas ocupadas por comunidades quilombolas era do Incra, que criou o primeiro Projeto de Assentamento Quilombola por meio de desapropriação (Ferreira, 2018, p. 100). No entanto, havia outra área ocupada pela comunidade quilombola Mimbó que estava em área devoluta, sendo titulada apenas em 2024 pelo Interpi, por meio de processo discriminatório de arrecadação de terras.

Em seguida, a Comunidade Quilombola Macacos, em São Miguel do Tapuio (PI), organizou-se como associação quilombola em 1999 e solicitou ao Incra, em 2002, a desapropriação do imóvel “Macacos”, encravado na “Data Vitória”, para a criação de um assentamento, tal como fora feito na comunidade quilombola Mimbó. Em 2005, ela solicitou a titulação coletiva, mas não obteve sucesso. O pedido foi protocolado pelos sindicatos de trabalhadores rurais do estado e do município (Ferreira, 2018, p. 101). Dessa forma, a comunidade quilombola Macacos enfrentou uma série de obstáculos até a regularização de seu território, sendo uma parte titulada em 2023 pelo Interpi por meio de arrecadação de terras devolutas e a outra parte por desapropriação decretada novembro de 2024.

Fiabani observa que boa parte das comunidades quilombolas no Piauí ocupa terras devolutas: “Antes e após a Abolição, cativos fugidos, libertos e livres ocuparam terras devolutas e formaram comunidades. Também nesses locais é raro haver documentação comprobatória da terra” (Fiabani, 2017, p. 27). De fato, as comunidades quilombolas identificadas e em processo de regularização fundiária no Interpi estão em áreas devolutas. Contudo, desde 2019, o estado iniciou processos de ação discriminatória em todos os 224 municípios piauienses, com o objetivo de identificar as terras do estado e definir sua destinação. Observa-se também que a grande maioria das comunidades tradicionais – especialmente as quilombolas – ocupa áreas

devolutas. As que estão em áreas privadas acabam tendo seus territórios fragmentados e sua titulação realizada de forma parcial.

Fiabani chama atenção para o fato de que raramente as comunidades quilombolas possuem algum tipo de documentação da terra, exemplificando suas razões a seguir:

A ausência de documentos é explicada pelos seguintes motivos: a falta de recursos para escriturar; crença na palavra do doador ou vendedor; desconhecimento da língua portuguesa escrita e dificuldades para interpretar os documentos; não ter costume de registrar a terra e acreditar que nunca seriam importunados. A falta de documentos que comprovam a posse da terra expõe as mesmas às ações de grileiros, espertalhões, fazendeiros ávidos por terras e outros (Fiabani, 2017, p. 28).

As comunidades negras rurais, até a Constituição de 1988, como bem salientou Nêgo Bispo em entrevista concedida para um documentário do Banco Itaú⁹, viviam, plantavam e sobreviviam em suas terras de forma livre. A chegada da Constituição e a exigência de registros das posses representou uma mudança contrária à realidade dessas comunidades: para serem consideradas “donas” de suas terras, agora precisavam apresentar um documento formal. Assim, como Bispo relata no documentário, terceiros passaram a se apossar e registrar as terras quilombolas, expulsando os povos de seus territórios tradicionalmente ocupados. Nesse sentido, Fiabani reitera: “Pouco a pouco, as comunidades foram sendo expropriadas e tiveram suas áreas reduzidas significativamente” (2017, p. 28). Essa situação se agravou ainda mais devido à morosidade do Estado em reconhecer os territórios quilombolas. Por fim, atesta Ferreira (2018) que as primeiras experiências de reconhecimento de territórios quilombolas no Piauí ocorreram por meio da reforma agrária, já que as terras reivindicadas eram de propriedade de terceiros e foram desapropriadas.

As primeiras experiências de comunidades quilombolas regularizadas somente se deram a partir da publicação do Decreto n. 4.887/2003 e da Lei Estadual n. 5.595/2006, quando o número de demandas com pedidos de titulação cresceu no estado. Vale lembrar que coincide com o período de lançamento do Programa Brasil Quilombola, em 2004, que levantou grande número de comunidades quilombolas no Piauí.

Porém, conforme assevera Ferreira (2018, p. 103-104), a política fundiária no Piauí, para reconhecimento da garantia constitucional das terras quilombolas, só começou a ser implementada quando foi criada uma estrutura na Superintendência Regional do Incra. Assim, os primeiros trabalhos aconteceram devido à mobilização dos movimentos sociais negros e das comunidades quilombolas rurais, observando-se que a qualificação desse trabalho ocorreu no

⁹ Entrevista disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Tqt9BnrolFg&t=386s>. Acesso em: 18 set. 2025.

âmbito da política pública de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), beneficiando cerca de 20 comunidades quilombolas. A autora informa ainda que o financiamento dessas ações foi feito pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), cujo foco era o fortalecimento da identidade étnico-racial quilombola das comunidades. Na ocasião, foram elaborados relatórios sócio-históricos, que mais tarde serviriam como peças técnicas para os procedimentos de regularização fundiária realizados pelo Incra.

No que se refere à atuação do Piauí, esta ocorreu por meio de parceria realizada com o Interpi, que “colaborou com a disponibilização de servidores para atuar na regularização fundiária de quilombos, coordenada e executada pelo INCRA” (Ferreira, 2018, p. 107). Outras peças técnicas necessárias à regularização fundiária foram produzidas, tais como: mapas cartográficos e análise jurídica da situação fundiária dos territórios identificados pelos órgãos fundiários.

A autora informa que, desde a implementação da política fundiária para comunidades quilombolas no Piauí, foram instaurados 66 processos no Incra, sendo que apenas cinco foram tituladas (Ferreira, 2018, p. 110). Fato que foi observado, em 2019, quando o Interpi recepcionou os 66 processos abertos no Incra para dar continuidade à regularização fundiária, considerando o cenário político do governo Bolsonaro, que era contrário ao avanço da política territorial quilombola.

Patrícia Macêdo Ferreira, em sua dissertação de mestrado *Avaliação da política de regularização fundiária de territórios quilombolas no estado do Piauí: o caso da comunidade Contente* (2017) – uma das poucas encontradas que discute a questão da regularização fundiária de comunidades quilombolas no Piauí –, relata que, durante a análise fundiária feita nos territórios em processo de regularização, foi observado um problema comum no estado: boa parte das comunidades estava situada em terras devolutas (da região escolhida para iniciar os trabalhos, Paulista e região), ou seja, que ainda não haviam sido incorporadas ao patrimônio público do Piauí.

A pesquisadora chama atenção para o fato de que, apesar de algumas comunidades, naquele primeiro momento de implementação, já possuírem peças técnicas produzidas, diagnósticos sócio-históricos, relatório antropológico, mapas e estudos fundiários, não poderiam receber o título coletivo sem que antes as terras fossem arrecadadas, a exemplo das comunidades quilombolas Contente, em Paulistana (PI)¹⁰, Sumidouro¹¹, em Queimada Nova, e Tapuio, em Queimada Nova. Ela afirma que a não arrecadação das terras devolutas constitui

¹⁰ A Comunidade Quilombola Contente foi titulada em 2024, após arrecadação das terras devolutas.

¹¹ A Comunidade Quilombola Sumidouro foi titulada em 2023, após arrecadação das terras devolutas.

um obstáculo à garantia do direito coletivo à terra (Ferreira, 2018, p. 114-116). Nesse contexto, Fiabani ressalta: “A titulação das terras é urgente para que as comunidades não desapareçam, visto que sem a terra o grupo tende a desaparecer como categoria social” (2017, p. 18). Apesar de o problema ter sido apontado, assim como a urgência da regularização para a sobrevivência das comunidades, somente nos últimos anos têm sido efetivados os processos de arrecadação dessas terras devolutas e feita a destinação para as comunidades quilombolas, na região citada por Ferreira (2018).

Assim, as primeiras comunidades a serem tituladas no Piauí, no contexto pós-Decreto n. 4.887/2003 e da Lei Estadual n. 5.595/2006, foram as comunidades quilombolas: Olho D’Água dos Negros (Esperantina) e Sítio Velho (Assunção do Piauí), ambas tituladas em 2006; Volta do Campo Grande (Campinas do Piauí), titulada em 2007; Morrinhos e Fazenda Nova (Isaías Coelho), tituladas em 2008. Ferreira (2018) aponta que “esses 5 (cinco) territórios estão inseridos em terras estaduais, o que tornou o processo de titulação mais célere” (p. 117). Segundo a autora, “as áreas tituladas estão inseridas nas chamadas Fazendas Estaduais, que tinham criação de gado como atividade econômica principal. Nesse período, elas estavam sob o domínio da União, mas foram repassadas para o estado do Piauí em 1946, sendo registradas em 1981” (Ferreira, 2018, p. 118). Ou seja, as que estavam em terras devolutas só viriam a ser tituladas (parte delas) após a Lei n. 7.294/2019, a maioria após ação discriminatória administrativa de arrecadação das terras devolutas.

Todas essas cinco comunidades tituladas permanecem, até hoje, agosto de 2025, sem registro cartorial em nome da associação legalmente constituída para representá-las. Ou seja, embora a propriedade esteja titulada em nome da comunidade, o registro ainda se encontra em nome do Patrimônio do Estado do Piauí. Considerando que o sistema de propriedade no Brasil é fundado no registro cartorial, no qual a transferência do domínio da propriedade somente ocorre a partir do registro imobiliário, e que a forma prevista pelo legislador é a emissão do título de propriedade coletiva em nome da associação legalmente constituída, finalizado com o registro em cartório, compreende-se que o título emitido deve ser obrigatoriamente inscrito no cartório competente, o que garante toda a segurança jurídica assegurada pela legislação (Amorim, 2024, p. 176-177).

Assim, embora o procedimento de regularização de terras quilombolas seja específico, sua conclusão exige o registro, tal como ocorre com outras formas de regularização de imóveis. Isso significa que a segurança jurídica do registro deve ser garantida às comunidades quilombolas. Conclui-se, portanto, que o registro dos títulos de reconhecimento de domínio coletivo é um instrumento essencial para a proteção do direito territorial quilombola, pois a

falta dele fragiliza a proteção do território diante de um sistema fundiário hegemônico pela propriedade privada (Amorim, 2024, p. 178).

Diante deste cenário, segue um quadro com informações disponibilizadas pelo Interpi, em agosto de 2025, sobre a situação das comunidades tituladas registradas e/ou com pendências de registros.

Quadro 1 – Comunidades tradicionais com registro efetivado em cartório

N.	Comunidade	Município	Data do registro em cartório	Observações
1	Mimbó	Amarante	03/07/2023	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
2	Paquetá 01/02 e Paquetá 02/02	São João da Varjota	07/11/2024	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
3	Pote 01/03, 02/03, 03/03	São João da Varjota	07/11/2024	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
4	Macacos	São Miguel do Tapuio	18/10/2024	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
5	Tanque de Cima	Acauã	28/05/2024	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
6	Sumidouro	Queimada Nova	13/06/2024 e 02/04/2025	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
7	Pitombeira	Queimada Nova	16/05/2024	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
8	Salto	Bom Jesus	01/07/2021	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
9	Barro Vermelho (partes 1/2/3/4/5)	Paulistana	21/11/2024	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
10	Sussuarana	Piripiri	23/12/2024	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
11	Serra Grande	Queimada Nova	24/04/2021	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
12	Chupeiro	Paulistana	24/01/2025 e 26/02/2025	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.

N.	Comunidade	Município	Data do registro em cartório	Observações
13	Baixão	Betânia do Piauí	18/02/2025	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
14	Bate Maré	Paulistana	18/02/2025	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
15	Marinheiro	Piripiri	04/02/2025	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
16	Vaquejador	Piripiri	07/02/2025	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
17	Quebradeiras de Coco Santa Rosa	São João do Arraial	06/03/2025	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
18	Baixa da Onça	Queimada Nova	24/03/2025	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
19	Volta do Riacho	Queimada Nova	24/03/2025	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
20	São Martins	Paulistana	26/03/2025	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
21	Escondido	Acauã	01/04/2025	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
22	Sombrio	Paulistana	02/04/2025	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
23	Mucambo	Queimada Nova	14/04/2025	Registro confirmado; despacho de ciência enviado.
24	Vila São João	Campo Largo do Piauí	—	Despacho de ciência enviado; data de registro ainda não confirmada.
Observação: Informações coletadas em agosto de 2025.				

Fonte: Informações cedidas pelo Interpi.

A seguir apresenta-se a lista das comunidades tradicionais que estão com alguma pendência cartorial:

Quadro 2 - Comunidades tradicionais com pendências registras em cartório

Território	Comunidade	Município	N. do processo	Ano	Situação / Pendências
Cocais	Povo Indígena Tabajara de Piripiri	Piripiri	00071.003106/2021-64	2022	Registro solicitado via Operador Nacional Registro (06/02/2025, AC005085740). Ofício de isenção do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) anexado (17/02/2025). Pendência: atender nota devolutiva.
Cocais	Nazaré	Lagoa de São Francisco	00071.003204/2021-00	2022	Aguardando peças técnicas: georreferenciamento, matrículas 2546/2837, certificação Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), memorial, Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), confrontantes, Cadastro Ambiental Rural (CAR), Imposto Territorial Rural (ITR), Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), plantas.
Cocais	Olho d'Água dos Negros	Esperantina	00071.008531/2019-25	2006	Registro solicitado via ONR (06/02/2025, AC005189974). Situação: aguardando cartório/ONR.
Cocais	Vila São João	Campo Largo do Piauí	00071.005802/2019-91	2024	Em análise quanto à possibilidade de registro. Protocolo ONR: AC005479953 (16/04/2025).

Território	Comunidade	Município	N. do processo	Ano	Situação / Pendências
Cocais	Quebradeira de Coco – Coité/Vila Esperança	Esperantina	00071.00212 1/2021-95	2022	Registro solicitado via ONR (13/05/2025, AC005255943). Certidão de Inteiro Teor (CIT) solicitada (matr. 1668, protocolo 2501015441 em 28/01/2025).
Carnaubais	Sítio Velho	Assunção do Piauí	00071.00599 8/2019-13	2006	Necessário verificar com a Diretoria de Operações (Diope) a existência de material técnico.
Vale do Canindé	Volta do Campo Grande	Campinas do Piauí	00071.00601 2/2019-22	2007	Verificar com a Diope a existência de material técnico.
Vale do Canindé	Fazenda Nova	Isaías Coelho	00071.00602 1/2019-13	2008	Sem CAR/documentação. CIT solicitada (2501012823). Pendência: aguardar atualização da CIT da matrícula 1440 e cumprimento da dívida registral.
Vale do Canindé	Morrinho	Isaías Coelho	00071.00508 3/2021-22	2008	Sem CAR/documentação. Inserida nas matrículas 1440 e 1442 (Simplicio Mendes). Pendência: depende do processo Queimada Grande (00071.005828/2019-39).
Vale do Canindé	Riacho Fundo	Isaías Coelho	00071.00627 7/2020-64	2021	Dúvida em aberto com DPCT. Inserida nas matrículas 1440/1442. Pendência: depende do processo Queimada Grande.

Território	Comunidade	Município	N. do processo	Ano	Situação / Pendências
Vale do Canindé	Sabonete	Isaías Coelho	00071.005826/2019-40	2022	Sem CAR/documentação. Inserida nas matrículas 1440/1442. Pendência: depende do processo Queimada Grande.
Vale do Canindé	Queimada Grande	Isaías Coelho	00071.005828/2019-39	2020	Informações cadastradas. Em 23/01 solicitado ao cartório de Simplicio Mendes a averbação do GEO da matrícula 1440. Processo central que impacta as demais comunidades vinculadas.
Vale do Canindé	Caraíbas	Isaías Coelho	00071.005825/2019-03	2024	Informações cadastradas. Inserida nas matrículas 1440/1442. Pendência: depende do processo Queimada Grande.
Vale do Canindé	Angical	Colônia do Piauí	00071.005813/2019-71	2023	Aguardando a Procuradoria Judicial cancelar penhoras/constrições e GEMAT regularizar titularidade Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí (da CEPRO para o Estado).
Observação 1: essas informações foram coletadas em agosto de 2025					
Observação 2: falta de georreferenciamento/certificação, ausência de CAR, devolutivas cartoriais e pendências judiciais (penhoras/regularização CEPRO).					

Fonte: Informações cedidas pelo Interpi.

A regularização fundiária dos territórios quilombolas deve ser concluída com a devida emissão do título de domínio, assegurando a territorialidade indicada pela comunidade e seu

registro em cartório, a fim de que possam gozar de todos os benefícios a ela inerentes. Terra quilombola titulada e registrada é direito! (Amorim, 2024, p. 179). Ursini (2023, p. 91) afirma que o objetivo da regularização fundiária deve ser garantir a segurança, o bem-estar e a continuidade física e cultural das comunidades e povos tradicionais. Para ela, isso é alcançado pela titulação seguida do registro da matrícula das terras tituladas: “O registro da matrícula em cartório é importante para a segurança das comunidades a fim de que outros títulos negociados por terceiro não incidam no seu território” (2023, p. 92).

É importante frisar que, embora o registro imobiliário seja dado como um instrumento de segurança jurídica nos moldes do Direito Civil, ele não pode ser usado para excluir as comunidades do direito à propriedade: “é preciso valorizar a noção de que o direito a terras nasce e se mantém pela posse agrária, decorrente do trabalho na terra” (Rocha *et al.*, 2023, p. 91).

Posto isso, importante ressaltar que, para emissão dos títulos das cinco comunidades tituladas antes de 2019¹², foi necessário um esforço conjunto das equipes técnicas do Incra e do Interpi, além da disponibilidade de recursos orçamentários do governo federal, o que foi fundamental para a elaboração das peças técnicas do processo de regularização fundiária dessas comunidades (Ferreira, 2018, p. 117). Assim, as demais comunidades quilombolas tituladas no Piauí só tiveram seu acesso à terra garantido após a Lei Estadual n. 7.294/2019, o que veremos no capítulo seguinte. Ao todo, até agosto de 2025, tinham sido tituladas 30 comunidades quilombolas no Piauí.

Além disso, duas outras leis estaduais referem-se aos povos e comunidades tradicionais e ao direito territorial. Assim, os povos indígenas são reconhecidos em âmbito estadual, por meio da Lei n. 7.384/2020, que, em seu art. 1º, reconhece formalmente a existência de povos indígenas no Piauí: “O Estado do Piauí reconhece formal e expressamente, por meio desta Lei, a existência de Povos Indígenas nos limites de sua extensão territorial.” Ressalta-se o art. 3º da lei, que estatui que, para o reconhecimento da identidade étnica, não será exigido como requisito obrigatório qualquer iniciativa junto aos órgãos federais, de modo que a autodefinição será suficiente.

Como visto anteriormente, após um longo período de invisibilidade da luta e resistência dos povos indígenas, o Piauí passou a reconhecer formalmente a existência desses povos. Apesar do reconhecimento constitucional do direito às terras tradicionalmente ocupadas, os povos indígenas do Piauí têm enfrentado dificuldades no processo federal, pois, até 2010, a

¹² Faremos um marco temporal até a Lei n. 7.295/2019 (vigente), pois as demais titulações só ocorreram após a publicação dela.

Funai sequer reconhecia a presença indígena no estado. Diante disso, as comunidades indígenas têm intensificado suas reivindicações pelo reconhecimento formal de suas terras junto ao órgão estadual, fundamentando-se nas leis que garantem a destinação de terras públicas e devolutas às áreas ocupadas por indígenas.

Os povos indígenas do Piauí ainda não possuem territórios demarcados ou em processo de demarcação na esfera federal, o que acaba por excluí-los do acesso a políticas indigenistas. Com a não demarcação de terras indígenas oficialmente reconhecidas pelo governo federal, esses povos acabam por sofrer uma série de violações de direitos, além de continuarem sofrendo racismo, preconceitos e exclusão (Silva; Macedo, 2022b, p. 617). Além do não reconhecimento territorial, os povos indígenas no Piauí ainda sofrem outro tipo de preconceito étnico-racial, pois, por não apresentarem fenótipos atribuídos historicamente ao ser indígena, acabam sendo colocados em um lugar de dúvida e discriminação.

A partir de 2016, os povos e comunidades indígenas do Piauí passaram a fortalecer sua organização política e a consolidar os processos de autodeterminação. Essa dinâmica resultou em importantes avanços institucionais, culminando na promulgação da Lei Estadual n. 7.389, de 27 de agosto de 2020, que reconhece expressamente a existência dos povos indígenas no território piauiense e estabelece que as terras públicas e devolutas por eles ocupadas devem ser destinadas a essas comunidades (Lopes *et al.*, 2023, p. 488).

A lei estadual de reconhecimento étnico dos povos indígenas e a lei de regularização fundiária do Piauí, Lei n. 7.294/2019, promoveram a primeira titulação de uma comunidade indígena no estado. Vale destacar que a luta pela terra do Povo Kariri de Serra Grande se iniciou em 1992. Esse povo ocupava uma área devoluta, que foi arrecadada pelo estado e destinada à comunidade. Lopes *et al.* (2023, p. 488) apontam: “o governo estadual sustenta uma narrativa de que driblou a política anti-indígena do governo federal, ao regularizar dois territórios indígenas no estado: o do povo Kariri de Serra Grande (2021) e o dos Tabajara de Piripiri (2022)”. Observa-se que, de lá para cá, outras duas comunidades indígenas foram tituladas.

A primeira comunidade indígena titulada no estado foi a comunidade do povo Kariri de Serra Grande, município de Queimada Nova (PI). O procedimento administrativo adotado para o reconhecimento territorial foi uma primeira experiência da política fundiária do estado voltado para a regularização fundiária de povos e comunidades tradicionais, amparados pela Lei n. 7.294/2019 e pela Lei n. 7.389/2020. Ambas determinam que áreas ocupadas por povos e comunidades indígenas deverão ser regularizadas e destinadas à comunidade. Parte da área reivindicada pela comunidade estava sob áreas devolutas, daí iniciou-se um processo de arrecadação dessas terras, que, posteriormente, foram destinadas para a comunidade indígena

do povo Kariri. Entretanto, a comunidade alega que sua área é bem maior do que aquela que lhe foi destinada.

Observa-se que a política fundiária do Piauí é totalmente diversa da política indigenista de demarcação de terras. Primeiro, porque se trata de um título de propriedade, exigindo que a comunidade se organize por meio de uma associação legalmente constituída para receber o título de domínio coletivo, o que diverge frontalmente da forma tradicional de se organizar dessas comunidades indígenas. Segundo, porque a política não reconhece todo o território originário, limitando-se apenas às terras que pertencem ao estado, colocando essas comunidades em uma situação de fragilidade e alvo de conflitos, pois elas não deixaram de lutar pela completude de seus territórios ancestrais.

A segunda e a terceira comunidade indígena tituladas foram as comunidades do Povo Tapuio de Lagoa de São Francisco e o povo Tabajara de Piripiri, respectivamente. Essas comunidades sofreram um processo de desterritorialização. A primeira, embora permaneça numa área rural, perdeu suas terras para a fome, como relatado pelo Cacique Henrique a esta autora. Ainda na década de 1940, as terras foram vendidas a valores irrisórios para saciar a fome daquele povo. A segunda comunidade vive em áreas urbanas espalhadas pelos bairros do município de Piripiri, liderada pelo Cacique Zé Guilherme e pelo Cacique Cícero. Essas duas comunidades, além de trajetórias semelhantes, também obtiveram o reconhecimento territorial por meio de desapropriações por interesse social. Foi uma demanda de décadas ao estado do Piauí, cobrado a destinar terras para que as comunidades pudessem plantar e viver. Os procedimentos se iniciaram com visitas técnicas de profissionais do Interpi, que realizaram reuniões de escutas e visitaram áreas suscetíveis de desapropriações indicadas pelas mencionadas comunidades. Após a visita, foi elaborado um breve relatório social da comunidade.

Tais procedimentos são considerados simplificados, considerando toda a complexidade que envolve a trajetória histórica desses povos, embora o breve relatório tenha sido elaborado apenas para justificar a ação de desapropriação para fins de interesse social a ser destinada para os indígenas.

Com relação à quarta comunidade indígena titulada no Piauí, todo o procedimento de regularização fundiária foi realizado à luz da legislação vigente. A comunidade ocupa área devoluta, ou seja, terras do estado, que fez a arrecadação por meio de processo discriminatório administrativo. Pelo que se observou, seguiu um fluxo simplificado e rápido. Esta pesquisadora não conhece a realidade da comunidade, mas, pelos dados analisados, pode-se inferir que vive em situação de vulnerabilidade social e sem conflitos pela posse.

Com a experiência das quatro comunidades indígenas tituladas pelo Piauí, com base em sua política fundiária de regularização de territórios tradicionais, verificou-se que dois territórios só foram titulados por estarem situados em terras devolutas e em áreas sem disputas. Os demais resultaram de processos de desapropriação, mas em extensões insuficientes para assegurar a subsistência e a produção dessas comunidades, que continuam a pleitear a ampliação de suas terras.

Em resumo, observa-se que a política fundiária voltada aos povos indígenas, executada pelo Piauí, embora aparente representar um avanço na garantia de territórios tradicionais, é insuficiente e, possivelmente, viola o próprio direito à terra. Isso porque, além de não assegurar a totalidade do território reivindicado pelas comunidades, baseia-se em limitações previstas em lei.

Além disso, o Brasil é signatário da Convenção n. 169 da OIT, que determina a adoção de medidas eficazes para reconhecer e proteger os territórios indígenas, incluindo a utilização de instrumentos como desapropriação, indenização e reassentamento de terceiros quando necessário. Esses mecanismos, inclusive, já foram empregados pelo próprio Estado em outros contextos, demonstrando que a limitação atual é menos uma questão jurídica ou técnica e mais uma decisão política.

No terceiro capítulo desta tese, será analisado o caso da comunidade indígena Morro D'Água II, que ocupa uma área de 7 mil hectares, dos quais apenas 2 mil se sobrepõem a terras pertencentes ao estado. Até o momento, a comunidade não aceitou a titulação parcial proposta.

De antemão, percebe-se que o Piauí só reconhece o direito territorial de povos indígenas e comunidades tradicionais quando estes ocupam terras públicas sem conflitos, amparando-se na interpretação restritiva de sua lei estadual. Mas cabe questionar: não poderia o estado, simplesmente, cumprir o que determina a Constituição? Não poderia lançar mão de outros instrumentos jurídicos, já utilizados em situações semelhantes, para assegurar a totalidade dos territórios reivindicados?

Os indígenas no Piauí enfrentam dificuldade para obter o reconhecimento formal de seus territórios. Segundo Lopes *et al.*: “A persistência do racismo e da visão de que povos indígenas pertencem ao passado do Piauí ainda impede o reconhecimento, por parte de muitas comunidades, de que ser indígena é uma possibilidade para o futuro” (2023, p. 520).

Assim, o reconhecimento territorial para os povos indígenas resultaria em melhorias nas suas condições de vida, considerando que muitos vivem em situação de vulnerabilidade social e econômica. O acesso ao território garantiria o acesso a políticas públicas destinadas especificamente aos indígenas.

Por fim, para as comunidades tradicionais de quebradeiras de coco babaçu, foi promulgada a Lei Estadual n. 7.888/2022, que reconhece direitos às comunidades tradicionais quebradeiras de coco babaçu no estado, bem como a Lei n. 7.294/2019, que incorpora a definição de povos e comunidades tradicionais do art. 3º do Decreto Federal 6.040/2007 e inclui todos os grupos que se encaixem nela, entre eles, as quebradeiras de coco babaçu. Vale ressaltar que as comunidades tradicionais – ribeirinhas e brejeiras – concentram-se, em sua maior parte, na região do Cerrado piauiense, enquanto as quebradeiras de coco babaçu estão localizadas predominantemente na região norte do estado.

Atualmente, a região do Matopiba piauiense conta com cerca de 30 comunidades tradicionais identificadas, com processos abertos no Interpi, sendo a maioria composta por comunidades ribeirinho-brejeiras. Essas comunidades se organizam por meio do Coletivo Povos do Cerrado, com apoio da CPT e da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos (Rede), que atua na luta pelo reconhecimento de direitos e, sobretudo, pela regularização fundiária dos territórios tradicionais.

O Piauí, desde a década de 1970, enfrenta uma série de problemas fundiários e ambientais, em grande parte decorrentes de uma gestão fundiária ineficiente. Nesse cenário, foi promulgada, em 2015, a Lei n. 6.709, com o objetivo de promover a regularização fundiária e revitalizar o papel institucional do Interpi, restabelecendo sua competência na gestão e administração da política fundiária estadual. Em consonância com esse processo, Piauí firmou, em 27 de abril de 2016, um acordo de empréstimo de 120 milhões de dólares com o Banco Mundial, destinado à implementação do “Projeto Piauí: pilares do crescimento e inclusão social”. O financiamento visava a possibilitar avanços na melhoria do acesso e da qualidade da educação, saúde, agricultura e recursos hídricos, além de fortalecer os direitos de propriedade da população pobre residente nas zonas rurais (Silva Junior, 2022, p. 23).

Porém, conforme demonstra Albuquerque (2022, p. 108), o programa de regularização fundiária do Piauí, financiado pelo Banco Mundial, passou a ser alvo de frequentes denúncias das comunidades tradicionais, uma vez que estas não estavam sendo contempladas pelos recursos do financiamento e, ao contrário, vinham sendo diretamente prejudicadas pela “legalização da apropriação ilegal de seus territórios por grandes produtores e empresas do agronegócio”.

Nesse contexto, a CPT e a Rede, com apoio das organizações internacionais Food First Information and Action Network (Fian) e Genetic Resources Action International (Grain), ao constatar que o estado do Piauí, por meio do Interpi, não estava garantindo a efetividade desses direitos, formalizaram denúncias diretamente ao Banco Mundial. As denúncias tiveram

repercussão internacional e resultaram em uma recomendação do Ministério Público Federal (MPF) ao Banco Mundial e ao Interpi para que suspendessem o projeto até a adoção de medidas que assegurassem os direitos territoriais das comunidades tradicionais (Albuquerque, 2022, p. 108).

Diante do cenário de violações sofridas pelas comunidades tradicionais do Piauí e do evidente descaso do estado, representantes do Banco Mundial visitaram o estado, realizando uma série de reuniões e visitas às comunidades, com o apoio e articulação da CPT. Nessas ocasiões, as comunidades relataram os conflitos territoriais, os prejuízos ambientais e as dificuldades enfrentadas para acessar direitos fundamentais, sobretudo o reconhecimento de seus territórios. Ressaltaram ainda que o projeto de regularização fundiária, até então, vinha priorizando exclusivamente grandes empresas e produtores do agronegócio, em detrimento das populações tradicionais (Albuquerque, 2022, p. 109).

Assim, “após uma série de negociações, em 2018, o Banco Mundial concordou em destinar parte dos recursos do projeto para regularização fundiária de algumas comunidades tradicionais” (Albuquerque, 2022, p. 109). Essa intervenção dos movimentos sociais de luta pela terra das comunidades tradicionais no Piauí resultou na elaboração e publicação da Lei n. 7.294/2019, que revogou parcialmente a Lei n. 6.709/2015 (posteriormente foi totalmente revogada pela Lei nº 8.006/23. A nova lei incluía os povos e comunidades tradicionais como beneficiários prioritários na destinação das terras públicas e devolutas, pois até 2019 não havia legislação, nem política fundiária que priorizasse a destinação de terras para comunidades tradicionais, exceto para quilombolas e indígenas, sendo que, no caso desses últimos, a competência é da União.

Como resultado da pressão dos movimentos sociais, os primeiros relatórios sociais e antropológicos foram elaborados para subsidiar os processos de regularização fundiária, destacando-se os estudos das comunidades tradicionais de Melancias (Gilbués) e Salto I e II (Bom Jesus), no período de 2015 e 2018. Em 2020, foram iniciados 20 estudos de mapeamento e elaboração de relatórios antropológicos na região do Cerrado; entretanto, até agosto de 2025, somente uma das 20 comunidades havia sido titulada, em razão dos intensos conflitos fundiários e da sobreposição com áreas privadas, muitas delas com fortes indícios de grilagem.

Até o momento, apenas duas comunidades conquistaram titulação coletiva. A primeira, em 2021, foi a comunidade tradicional ribeirinho-brejeira Salto I e II, em Bom Jesus, titulada por meio de processo discriminatório de arrecadação de terras, com registro em cartório. No entanto, mesmo titulada e registrada, a comunidade continua sendo alvo de invasões por fazendeiros, e suas famílias vivem em situação de vulnerabilidade social, o que evidencia a

necessidade de uma política estadual de desenvolvimento sustentável e inclusivo voltada a essas comunidades. A segunda foi a comunidade quilombola tradicional ribeirão-brejeira São Martins, em Gilbués, também titulada por meio de processo discriminatório de arrecadação.

Observa-se mais uma vez a ausência de enfrentamento, por parte do estado, aos conflitos e sobreposições territoriais. Em vez de propor soluções efetivas, o governo se exime de responsabilidade, alegando que não é obrigado a realizar desapropriações ou estudos técnicos capazes de identificar os processos de grilagem que marcam a região.

Não é diferente o que ocorre na região norte do Piauí, especialmente nos municípios de Esperantina e São João do Arraial, onde as comunidades tradicionais de quebradeiras de coco babaçu enfrentam, há décadas, a luta pelo acesso livre ao babaçu e pela regularização das terras que ocupam e utilizam para a extração destinada à sua subsistência. As quebradeiras de coco babaçu têm no Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) sua principal forma de organização coletiva. O movimento atua no apoio e na assessoria às comunidades, fortalecendo a luta por direitos, especialmente pelo acesso livre ao babaçu, por meio da campanha “Babaçu Livre”. O MIQCB é uma organização de caráter social e político que articula quebradeiras de coco em diferentes estados brasileiros – Maranhão, Piauí, Pará e Tocantins –, buscando garantir não apenas a preservação do babaçu como recurso natural e cultural, mas também a valorização do trabalho e do modo de vida tradicional dessas mulheres.

Duas comunidades de quebradeiras de coco babaçu foram tituladas após 2019, isto é, posteriormente à promulgação da Lei n. 7.924/2019. A primeira foi a Comunidade Tradicional Vila Esperança, localizada em Esperantina (PI). Sua titulação ocorreu por meio de ação de desapropriação que envolveu dois processos judiciais, dos quais um ainda não foi concluído. A comunidade obteve o título, mas sem a finalização completa da desapropriação, o que gera insegurança jurídica sobre a validade do processo. Apesar do valor simbólico desse reconhecimento, as famílias continuam lutando pela conclusão do procedimento, reivindicação que persiste desde 2022. A segunda comunidade titulada foi a Comunidade Santa Rosa, em São João do Arraial, cuja regularização ocorreu por meio de ação discriminatória, seguindo integralmente o rito estabelecido pela legislação vigente (Lei n. 7.924/2019 e Decreto n. 22.407/2023).

Alencar (2023, p. 356) ressalta que “nem todas as identidades e territorialidades dos povos tradicionais estão amparadas por uma política territorial em nível federal”, sendo a principal referência normativa o Decreto Federal n. 6.040/2007, que, entretanto, não aborda especificamente a política fundiária voltada à regularização das comunidades tradicionais. Apesar disso, o Piauí tem difundido o discurso de ser aquele que mais titulou comunidades

tradicionais nos últimos anos, sendo, até o momento, o único a reconhecer territórios por meio da regularização fundiária com titulação de domínio coletivo. Alencar (2023, p. 357) adverte que, embora tenha havido avanços no reconhecimento dos territórios tradicionais nos últimos quatro anos, a estrutura de titulação permanece “limitada e assimétrica” em comparação a outros setores da instituição, mesmo após a criação de uma diretoria específica para esse fim, em 2023.

Quanto à regularização fundiária dos territórios tradicionais, antes da regulamentação pelo Decreto n. 22.469, de 2022, os procedimentos adotados para a execução da política fundiária prevista na Lei n. 7.294, de 2019, baseavam-se na analogia com a legislação federal, especialmente no que se refere às comunidades quilombolas, visto que a política de demarcação de terras indígenas segue um rito totalmente diverso do que tem sido a política fundiária do Piauí, considerando as comunidades indígenas que foram tituladas. Importante reiterar que as comunidades tradicionais são diversas e plurais, o que implicou uma variedade de situações fáticas ao longo da tramitação dos processos de regularização fundiária, resultando em procedimentos não homogêneos nos processos de regularização fundiária das comunidades tradicionais.

1.3 O protagonismo das mulheres do Piauí na luta pelo reconhecimento territorial

Ao tratar do processo de luta política pelo reconhecimento do direito aos territórios de povos e comunidades tradicionais do Piauí, não se pode deixar de considerar que as mulheres são protagonistas na luta por terra e território, exercendo um papel central na garantia de direitos e na regularização de seus territórios. Por muito tempo, a participação das mulheres na luta por liberdade e direitos foi invisibilizada.

Figuras históricas como Dandara dos Palmares e Luíza Mahin exemplificam esse processo de invisibilização, mas também de resistência. Dandara, ao lado de Zumbi, lutou ativamente contra a escravidão e pela defesa do Quilombo dos Palmares. Luíza Mahin, cuja contribuição só foi reconhecida recentemente, ajudou a organizar levantes contra o sistema escravista, incluindo a Revolta dos Malês, e foi mãe do abolicionista Luiz Gama.

Considerando que a maioria das mulheres de comunidades tradicionais são atravessadas pelos marcadores sociais de gênero, raça e etnia, elas enfrentam não apenas o machismo, mas também o racismo. Essa intersecção de opressões acabou por invisibilizar seu protagonismo nesta luta e em outras.

Nesse sentido, bell hooks (2019, p. 45) destaca que as mulheres negras ocupam uma posição inferior dentro da estrutura social, tendo seu *status* colocado abaixo do de qualquer outro grupo. Elas carregam, de forma simultânea, o peso da opressão sexista, racista e de classe. A quilombola e educadora Givânia Silva afirma que “As mulheres negras são exploradas de diversas formas. Uma delas é pelo seu pertencimento racial, outra, pelo gênero. São obrigadas, em muitos momentos, a pagarem com seu corpo e sua vida o preço do machismo e do racismo somado em uma única conta” (Silva, 2020, p. 57). Contudo, as mulheres negras constituem sujeitos históricos marcados por uma força ancestral e uma resistência secular. Desempenham um papel central na luta pelo reconhecimento de seus territórios, frequentemente assumindo posições de liderança. Tal protagonismo as expõe a uma dupla forma de violência, resultante da intersecção entre gênero e raça.

Um caso emblemático foi o assassinato da liderança quilombola Mãe Bernadete, ocorrido em sua residência, no Quilombo Pitanga dos Palmares, na Bahia, em agosto de 2023, em decorrência de sua atuação na defesa do território quilombola. Sua trajetória evidencia a centralidade das mulheres negras nas lutas socioterritoriais e reforça o caráter simbólico de sua resistência, enquanto expressão da força coletiva e ancestral. Outro episódio envolvendo lideranças de comunidades tradicionais ocorreu em janeiro de 2024, com o assassinato da Majé, conhecida como Nega Pataxó, no sul da Bahia. A liderança foi vítima de um ataque perpetrado por um grupo de ruralistas, no contexto de uma ação de retomada territorial, quando defendia o direito de sua comunidade ao território originário e tradicionalmente ocupado.

É o que sintetiza o Coletivo de Mulheres da Conaq, no livro *Mulheres quilombolas: territórios de existências negras femininas*, no qual apresentam a relação do Estado no processo de titulação dos territórios e a violência a que as mulheres são submetidas na defesa de seus territórios, a saber:

No Brasil, vigora uma estratégia institucional velada de prolongar indefinidamente os processos de titulação dos territórios, associada à restrição de recursos orçamentários. Assim, além de impedir o exercício de diversos direitos diretamente relacionados ao território, a morosidade injustificada do processo de titulação perpetua o contexto de violência a que são submetidos os quilombos e suas defensoras (Coletivo de Mulheres da Conaq, 2020, p. 47).

Os casos citados exemplificam, de maneira contundente, a luta e a resistência das mulheres na defesa de seus territórios tradicionais. Ao mesmo tempo, demonstram que a ineficiência do Estado em garantir a regularização fundiária não apenas retarda o reconhecimento de seus direitos, mas também as torna mais vulneráveis. Essa condição é

agravada pela sobreposição de violências estruturais de gênero e de raça, que incidem de forma interseccional sobre suas experiências e trajetórias coletivas.

Como bem evidencia bell hooks (2019, p. 46), a mulher negra “[...] constrói uma experiência vivida que desafia diretamente a estrutura social vigente e sua ideologia sexista, racista e classista”. Desde o período da escravização negra, as mulheres enfrentam violências relacionadas a gênero e raça. Para o trabalho, eram consideradas e colocadas no mesmo patamar que os homens, ou seja, a raça era o fator determinante. Por outro lado, sofriam violências inerentes ao sexo, como estupros e outros abusos pertinentes ao gênero. Assevera Angela Davis (2016, p. 19): “A maioria das meninas e das mulheres, assim como a maioria dos meninos e dos homens, trabalhavam pesado na lavoura, do amanhecer ao pôr do sol. A opressão das mulheres era idêntica à dos homens.”

A autora acrescenta que só eram enxergadas como mulheres – ou seja, sua condição de gênero só era considerada – quando se tratava de exploração, punição e repressão cabíveis apenas às mulheres. Porém, apesar de toda sorte de violência de gênero e raça, “as mulheres resistiam e desafiavam a escravidão o tempo todo” (2016, p. 33). Não é diferente na contemporaneidade: as mulheres racializadas continuam a resistir e desafiar as estruturas sociais opressoras diariamente.

Ainda nesse contexto, Selma Dealdina, liderança feminina quilombola, afirma:

Nós, mulheres quilombolas, temos um papel de extrema importância nas lutas de resistência, pela manutenção e regularização dos nossos territórios. No quilombo ou na cidade, temos sido as guardiãs das tradições da cultura afro-brasileira, do sagrado, do cuidado, das filhas e filhos, das e dos griôs, da roça, das sementes, da preservação dos recursos naturais fundamentais para a garantia de direito (Dealdina, 2020, p. 37).

Dealdina destaca o papel fundamental e plural das mulheres quilombolas na luta por seus direitos, que vai muito além da defesa do território, envolvendo também a preservação de toda a cultura e do modo de vida tradicional. Verdadeiras guardiãs das tradições ancestrais, elas são a força motriz que garante a continuidade e a resistência de suas comunidades.

Cabe destacar o papel das mulheres piauienses na luta por terra, território e bem-viver. As mulheres que serão aqui mencionadas servem como uma representação de tantas outras, e, portanto, esta análise se estende como uma homenagem a todas elas: Esperança Garcia, Maria Rosalina, Antônia Flor, Chica Lera, Cacicás Francisca, Dan e Deuzenir e Professora Maria Sueli Rodrigues de Sousa.

1.3.1 Esperança Garcia

A história de luta das mulheres piauienses pela terra e pela dignidade tem raízes profundas, simbolizadas por figuras históricas e atuais. Esperança Garcia, uma mulher negra escravizada no século XVIII, marca o início dessa trajetória. Ela escreveu uma carta ao governador da época denunciando os maus-tratos que ela e seus filhos sofriam. Esse ato de coragem a tornou, simbolicamente, a primeira advogada do Piauí e, posteriormente, do Brasil – reconhecimento que se deu graças aos esforços e à inspiração da professora Maria Sueli Rodrigues.

O dossiê *Esperança Garcia: símbolo de resistência na luta por direitos* retrata toda a sua trajetória. Nascida no estado do Piauí, no século XVII, provavelmente viveu parte de sua vida na Fazenda Algodões, cuja propriedade pertencia aos jesuítas, até ser transferida à Fazenda Poções, sob administração do capitão Antônio Vieira do Couto, onde iniciou sua saga. Vale destacar que Esperança cresceu em um contexto em que padres pertencentes à Companhia de Jesus detinham o poder sobre algumas terras no Brasil, o que lhe possibilitou o acesso à escrita (Sousa *et al.*, 2017, p. 17). Sousa *et al.* (2017, p. 32) mencionam que: “Parece evidente que, no ambiente das fazendas jesuíticas do Piauí, uma das estratégias potencializadas pelos missionários foi a concessão de algumas vantagens às populações escravas e indígenas que viviam em suas fazendas”.

Foi nesse contexto que Esperança Garcia, mulher casada e mãe, escreveu sua carta em primeira pessoa e a endereçou ao então governador, denunciando os maus-tratos a que era submetida e apelando pelos direitos que, porventura, lhe cabiam em razão das prerrogativas religiosas (Sousa *et al.*, 2017, p. 19), a saber:

Eu sou escrava de Vossa Senhoria da administração do Capitão Antônio Vieira de Couto, casada. Desde que o Capitão lá foi administrar que me tirou da fazenda algodões, onde vivia com meu marido, para ser cozinheira da sua casa, ainda nela passo muito mal. A primeira é que há grandes trovoadas de pancadas em um filho meu sendo uma criança que lhe fez extrair sangue pela boca, em mim não posso explicar que sou um colchão de pancadas, tanto que cai uma vez do sobrado abaixo peiada; por misericórdia de Deus escapei. A segunda estou eu e mais minhas parceiras por confessar há três anos. E uma criança minha e duas por batizar. Peço a Vossa Senhoria pelo amor de Deus ponha aos olhos em mim ordinando digo mandar ao procurador que mande para a fazenda aonde me tirou para eu viver com meu marido e batizar minha filha (Esperança Garcia, 06 de setembro de 1770).

A carta de Esperança Garcia, datada de 6 de setembro de 1770, pode ser interpretada, sob uma perspectiva contemporânea, como uma petição inicial. O documento demonstra uma argumentação jurídica sofisticada para sua época, na qual Garcia utiliza os limites de sua

condição como escravizada e os preceitos do Direito vigente para tentar alterar o destino de sua família. A análise revela a notável inteligência da autora, que soube estrategicamente manipular os princípios doutrinários impostos pelos jesuítas, como a importância do batismo e do casamento entre escravizados e indígenas, a fim de sensibilizar o governador e obter uma resposta favorável ao seu pedido (Sousa *et al.*, 2017, p. 19).

A carta de Esperança Garcia foi descoberta pelo historiador Luiz Mott, na década de 1970. Mais tarde, pesquisadores, professores e advogados realizaram uma investigação por meio da Comissão Nacional da Verdade Negra no Piauí, construindo coletivamente o *Dossiê Esperança Garcia*. Esse estudo serviu como base para o reconhecimento da carta de Esperança Garcia como uma verdadeira petição jurídica, por conter uma estrutura semelhante à de uma peça processual. O dossiê possibilitou que Esperança Garcia recebesse o título de primeira advogada da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Seccional Piauí, em 2017. Posteriormente, em dezembro de 2022, ela foi reconhecida como a primeira advogada do Brasil pela OAB Nacional (Sousa *et al.*, 2017, p. 35).

Gomes (2018, p. 58) afirma que a carta de Esperança “é uma expressão da agência negra que alcançou maior visibilidade por ser considerada a mais antiga petição de escravizado no Brasil”. Além de romper com uma análise masculinizada sobre as disputas elaboradas pela população negra contra o regime escravista, o fato de uma mulher realizar tal denúncia era incomum na época, pois a historiografia ainda é estereotipadamente masculina, ignorando a participação política das mulheres. Portanto, Esperança Garcia demonstra a força das mulheres na luta por direitos (Gomes, 2018, p. 58).

A carta de Esperança Garcia é também um dos poucos escritos que expressam a agência negra no Piauí (Gomes, 2018, p. 59), pois, como visto ao longo deste primeiro capítulo, a história oficial do Piauí, além de tentar minimizar a violência da escravidão, é uma narrativa branca e masculina. As mulheres negras, assim como Esperança Garcia, não se moldam ao sistema, que insiste em anular seus direitos: resistem, lutam e conquistam cada vez mais espaços, em sua maioria decorrentes do acesso a direitos.

1.3.2 Maria Rosalina dos Santos

Essa tradição de resistência se perpetua em mulheres como Maria Rosalina Santos, conhecida como “Maria do Povo”, uma das principais militantes na defesa dos direitos territoriais das comunidades quilombolas no Piauí. Dedicando sua vida à causa, ela luta pela regularização fundiária de inúmeras comunidades tradicionais do Piauí.

Durante o período em que trabalhei no órgão de terras do Piauí, pude observar de perto a dedicação inabalável de Rosalina na luta pelos direitos quilombolas. As visitas técnicas realizadas nos territórios quilombolas proporcionaram uma imersão direta na luta pelo reconhecimento de direitos. Nesse contexto, a vivência com Rosalina e o aprendizado com sua força e bravura destacam-se como reflexos de uma vida dedicada à causa da titulação dos territórios quilombolas no Piauí.

Nascida em 3 de setembro de 1964, na comunidade quilombola Tapuio, em Queimada Nova (PI), Maria Rosalina dos Santos é filha de Vicente Francisco dos Santos e Rosalina Ana dos Santos. Sua infância foi marcada pelas dificuldades do semiárido nordestino, como a seca e a fome, experiências que a prepararam para os desafios futuros e fortaleceram seu espírito de resistência (Santos, 2017, p. 65).

Seu engajamento social teve início na juventude, por meio de sua participação ativa na Igreja Católica. Como coordenadora da Pastoral da Juventude na diocese de Picos (PI), participou de encontros fora do estado, experiências que se tornariam decisivas em sua trajetória. Em 1991, durante um encontro em Teresina, uma palestra sobre religiosidade e etnia despertou nela a consciência sobre a questão da negritude (Santos, 2017, p. 66).

A partir desse momento, Maria Rosalina iniciou um trabalho de conscientização em sua comunidade, enfatizando a importância da autovalorização dos moradores e o resgate da história e identidade coletiva do povo de Tapuio. Esse processo a levou ao encontro com Ruimar Batista, militante do movimento negro de Teresina, que visitou a comunidade para colaborar na conscientização política. Em 1995, essa mobilização resultou na criação da Associação de Desenvolvimento Comunitário do Tapuio, marco fundamental para a organização da comunidade e a defesa de seus direitos (Santos, 2017, p. 66).

O engajamento político de Maria Rosalina ampliou-se em 1999, quando se integrou ao Coletivo de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Piauí, grupo composto majoritariamente por mulheres, evidenciando a relevância da luta feminina por justiça social e direitos. Sua influência cresceu rapidamente, e já em 2000 seu trabalho no movimento negro foi reconhecido em âmbito federal, especialmente pela atuação na Fundação Cultural Palmares pelo reconhecimento da autodefinição dos quilombos do Piauí (Santos, 2017, p. 74).

Em 2009, Maria Rosalina consolidou sua trajetória de liderança ao vencer as eleições para vereadora em Queimada Nova, tornando-se um exemplo da força das mulheres quilombolas na luta por direitos. Sua trajetória demonstra como a resistência, a conscientização e o engajamento político podem transformar comunidades e ampliar a presença feminina no cenário político brasileiro (Santos, 2017, p. 75).

Em 2022, Rosalina foi homenageada pela ONU Meio Ambiente durante a campanha “16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra as Mulheres”. Ela segue firme na luta pelo reconhecimento de direitos, especialmente os direitos territoriais, atuando tanto na militância quanto junto ao estado do Piauí. Além disso, é membra da coordenação executiva da Conaq, principal movimento de defesa dos direitos quilombolas no Brasil. Uma referência de luta e resistência!

1.3.3 Antônia Flor

Outras mulheres históricas e contemporâneas também se destacam. Antônia Flor, uma camponesa, foi mártir do movimento pela terra, sendo assassinada em decorrência de uma disputa territorial e da omissão do Estado em garantir o direito de quem vive na terra e nela trabalha.

A trajetória de Antônia Flor está intrinsecamente vinculada à intensificação dos movimentos de luta camponesa, notadamente as Ligas Camponesas que emergiram em meados do século XX. Esses movimentos tiveram papel central na denúncia das práticas de violência no campo, resultantes tanto dos conflitos pela posse da terra quanto da reivindicação por uma efetiva reforma agrária. O Piauí, por sua vez, encontrava-se inserido nesse cenário sociopolítico de tensão e mobilização (Araújo, 2023, p. 2).

Antônia Maria da Conceição, conhecida como Antônia Flor, foi uma trabalhadora rural que, como tantos outros camponeses sem terra, migrou em 1935 para a então chamada Gleba Gameleira, em Piripiri (PI). Antônia Flor teve 12 filhos e era também rezadeira, uma tradição de muitas mulheres do campo que une fé e sabedoria ancestral. Viúva por duas vezes, ela foi uma das primeiras mulheres a se sindicalizar como trabalhadora rural, filiando-se em 1975, aos 85 anos, ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares de Piripiri (Araújo, 2023). A trajetória de Antônia Flor demonstra uma intersecção potente entre gênero e geração. Sua força pujante evidencia que a luta e a resistência pela terra são, acima de tudo, uma luta pelo direito de existir.

Os conflitos fundiários nas terras onde vivia Antônia Flor e seus filhos tiveram início em 1978:

Em 1978, quando a gleba em que moravam foi vendida ao latifúndio, para Francisco Ventura, mais conhecido por Chico Ventura, começaram os conflitos por terra. Ela chegou, inclusive, a ser ré na Justiça, processo no qual um juiz da Comarca de Piripiri

teria decidido a favor do latifúndio, determinando o despejo, mas ela se recusou a sair da terra sem indenização (Araújo, 2023, p. 6).

Essa situação revela um conflito de classes intrínseco a um modelo de posse e propriedade historicamente desigual. O poder da elite local não apenas desconsidera a posse de quem de fato trabalha a terra, mas também perpetua um sistema que valoriza o poder econômico em detrimento do uso social da terra, reforçando a injustiça e a concentração de terras nas mãos de poucos.

Antônia Flor viveu como posseira por quase 50 anos, resistindo pelo direito de viver na terra onde criou seus filhos e de onde tirava seu sustento. “Antônia Flor não recuava diante de ameaças e intimidações dirigidas a ela proferidas pelo fazendeiro, que queria expulsá-la do território” (Araújo, 2023, p. 8). No entanto, o proprietário, numa tentativa de conter a força e a resistência da camponesa, encomendou covardemente a sua morte. Assim, em 1º de dezembro de 1984, Antônia Flor foi assassinada dentro de sua própria residência. O crime chegou a ser denunciado pela CPT; entretanto, os suspeitos jamais chegaram a ser sequer indiciados (Araújo, 2023, p. 4).

Anos depois, a terra onde viveu Antônia Flor foi vendida para a Agrocampo. Quinze anos mais tarde, o imóvel foi objeto de penhora, dando início ao trâmite que reconheceria o local como assentamento em 2005. Ou seja, somente 21 anos após o assassinato de Antônia Flor, a área foi finalmente conquistada pelos posseiros e transformada em assentamento (Araújo, 2023, p. 4). Complementa Araújo: “Foram cerca de 30 anos para as mulheres camponesas alcançarem o direito de permanecer na terra. E foi junto às entidades sindicais que elas se organizaram e conseguiram o apoio que fortaleceu a luta com esse objetivo” (2023, p. 12). Assim, foi criado o Projeto de Assentamento Antônia Flor.

A história de Antônia Flor transcende seu caráter individual para se tornar um símbolo de resistência e inspiração. A materialização desse legado pode ser observada na criação do coletivo de assessoria jurídica popular que leva seu nome. O Coletivo de Assessoria Jurídica Popular Antônia Flor, fundado pela professora Maria Sueli Rodrigues, é uma iniciativa de grande relevância acadêmica e social. Formado por estudantes e advogados, o grupo atua na defesa de territórios tradicionais e pela preservação socioambiental.

Esse coletivo exemplifica como a memória de uma liderança camponesa se perpetua e se traduz em ação concreta. A trajetória de Antônia Flor, marcada pela luta por direitos e pela posse da terra, inspira a atuação jurídica, que busca não apenas defender juridicamente as comunidades, mas também fortalecer a autonomia e a organização popular.

1.3.4 Chica Lera

Atualmente, a luta continua com lideranças e ativistas como Chica Lera, uma quebradeira de coco babaçu de Esperantina (PI), que defende o reconhecimento de seu território e o livre acesso ao babaçu.

O relatório *Chica Lera: a história dos movimentos sociais e a luta das quebradeiras de coco babaçu no Piauí* narra a vida e a trajetória de luta de Francisca Rodrigues dos Santos, conhecida como Chica Lera, nascida em 29 de dezembro de 1939. Seu nome, herdado do avô materno, foi transmitido de geração em geração, prática bastante comum nos interiores do nordeste brasileiro.

Natural do lugar chamado Trapiá, em Buriti dos Lopes (PI), Chica Lera recorda que, na região onde nasceu, não havia coco babaçu. Durante sua infância, a renda da família provinha da palha e do pó de carnaúba (Santos, 2019, p. 22).

Anos mais tarde, migrou para a região denominada Tapuio, mais conhecida como Fazenda Olho d'Água, área de propriedade de um senhor chamado Bernardo, com quem sua família mantinha vínculos, sendo ele padrinho de um de seus irmãos (Santos, 2019, p. 24).

Ao narrar sua trajetória, Chica Lera destaca os desafios enfrentados, marcados pelo machismo e luta pela sobrevivência em meio à escassez e à ausência de acesso formal à terra. Em suas palavras: “nós fomos criados naquela tradição doida que mulher era só para obedecer ao marido” (Santos, 2019, p. 34). Contudo, ela ressalta que conseguiu superar tais barreiras por meio de sua persistência.

Foi a partir da extração do coco babaçu que Chica Lera garantiu a sobrevivência e a criação de seus filhos, ao mesmo tempo que se fortaleceu na luta coletiva das mulheres. Nesse processo, integrou o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu, consolidando-se como uma liderança reconhecida na região de Esperantina (PI). Como mencionado anteriormente, a terra onde trabalhou durante toda a sua vida foi titulada somente em 2022.

A trajetória da Chica Lera é permeada por momentos que denomina de *luta*. A luta pela garantia dos direitos das mulheres, pela participação nos movimentos sociais, pela criação do MIQCB; luta pela defesa dos babaçuais, pelo Babaçu Livre, pela preservação ambiental, pela autonomia das comunidades tradicionais no acesso aos recursos naturais (Santos, 2019, p. 17).

A trajetória de Chica Lera expressa a força das mulheres camponesas e das comunidades tradicionais. O movimento das quebradeiras de coco babaçu luta pela manutenção de seu modo

de vida tradicional, pela autonomia e pelo uso sustentável dos recursos naturais da terra, especialmente dos babaçuais.

É importante destacar que, para as mulheres quebradeiras de coco, o território vai muito além da noção de espaço físico ou de propriedade. Ele representa uma relação de sobrevivência, de uso coletivo dos recursos naturais e de preservação ambiental. Apesar disso, essas comunidades vivem sob constante ameaça a seus direitos territoriais enquanto povos e comunidades tradicionais, tendo sua autonomia frequentemente colocada em risco.

As quebradeiras de coco babaçu vêm lutando há décadas pelo reconhecimento de seus direitos. Um marco importante dessa luta foi a promulgação da Lei Estadual n. 7.928/2022, que reconhece as atividades tradicionais de coleta e quebra do coco babaçu como patrimônio cultural do Piauí. A legislação também garante o acesso livre das comunidades aos babaçuais, proíbe a derrubada predatória das palmeiras e determina a regularização fundiária das áreas ocupadas por comunidades tradicionais de quebradeiras, atribuindo ao Interpi a responsabilidade de identificar, mapear e titular esses territórios.

Chica Lera afirma: “Olha, se existem babaçuais, existem quebradeiras; e se existem quebradeiras, existem babaçuais”. Com essa declaração, ela chama atenção para a centralidade das mulheres na preservação dos babaçuais e para a valorização da cultura das quebradeiras de coco babaçu como identidade (Santos, 2019, p. 71).

1.3.5 Cacica Francisca, Dan e Deuzenir

No campo indígena, a luta pela demarcação de territórios e a resistência são fortemente lideradas por mulheres. Elas atuam como protagonistas na defesa de seus territórios originários, desempenhando um papel central na luta por reconhecimento de direitos. A força de lideranças como Cacica Francisca, Dan e Deuzenir é um reflexo do papel central que as mulheres indígenas desempenham na preservação de suas culturas e na retomada de seus territórios ancestrais.

Essas lideranças e suas comunidades enfrentam a violência e as ameaças de invasores, mas não recuam. Sua luta vai além da posse da terra; é uma defesa da sua identidade, dos seus saberes, das suas tradições e da sua própria existência. A retomada de territórios não é apenas uma reivindicação jurídica ou política, mas um ato de resistência cultural e ancestral.

Lopes e Oliveira (2023, p. 183) destacam o protagonismo das mulheres indígenas na retomada da identidade e na mobilização do movimento indígena, dando especial destaque à

liderança de dona Deusa e dona Dan como referências significativas de resistência e protagonismo na luta indígena.

Nesse contexto, a Cacica Maria Francisca Pereira Ferreira é a principal liderança do território indígena Kariri de Serra Grande, em Queimada Nova (PI). Sua luta e resistência foram fundamentais para a regularização fundiária do primeiro território indígena demarcado e titulado no Piauí. Segundo Lopes e Oliveira (2023, p. 182), a Lei n. 7.389/2020, que reconhece formalmente a existência de povos indígenas no Piauí, “tem sido um dos instrumentos do movimento indígena piauiense para a aquisição de direitos. A primeira conquista foi a titulação da terra dos Kariri, da comunidade Serra Grande, município de Queimada Nova, no ano de 2020”.

Já Deuzenir Pereira dos Santos, conhecida como Dona Deusa, é indígena da etnia Gueguê, nascida em 1958, no povoado Sangue, município de Uruçuí (PI). A trajetória de Deusa e de sua família é marcada pela violência perpetrada pela elite regional. Ela e seus familiares foram expulsos de seu território originário por um coronel da região.

Lopes e Oliveira discorrem sobre a trajetória da indígena Dan e a luta pela retomada do território indígena, a saber:

Dona Deusa é líder da comunidade indígena dos Gueguê do Sangue, presidenta da APISU (Associação dos Povos Pró-Índio de Uruçuí-PI). Ela e sua comunidade narram que são descendentes da indígena sobrevivente de um massacre promovido pelo Tenente-Coronel João de Rego Castelo Branco, ainda no século XVIII, contra o povo Gueguê (Lopes; Oliveira, 2023, p. 183).

A partir dessa expulsão, Dona Deusa iniciou o processo de retomada de seu território, fortalecendo a luta do movimento indígena no Piauí. Sua atuação tem papel central na recuperação da memória histórica indígena da comunidade, em um contexto no qual prevalecia o silêncio, imposto pelo medo das oligarquias locais. Enquanto mulher e indígena, Dona Deusa enfrenta os poderosos em defesa de seu território e identidade, reafirmando que, apesar dos massacres, os povos indígenas seguem vivos e resistentes (Lopes, 2025).

A liderança indígena Maria da Conceição Sousa, conhecida como Dan, foi responsável pela retomada do território dos Akroá-Gamela, na comunidade Baixa Funda, conforme descrevem Lopes e Oliveira:

A indígena Dan é liderança dos Caboclos Akroá Gamela da Baixa Funda, sindicalista, assentada e agricultora familiar, foi ex-presidenta do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Uruçuí e é presidenta da Associação dos pequenos produtores rurais da Baixa Funda, luta desde 2005 pelo reconhecimento étnico de seu povo (Lopes; Oliveira, 2023, p. 184).

Dan liderou um abaixo-assinado que se tornou um testemunho contundente da violência sofrida, relatando não apenas a expulsão de sua comunidade das terras ancestrais pelo avanço do agronegócio, mas também a resistência silenciosa de gerações que mantiveram viva sua identidade¹³.

Com o intuito de dar voz às lideranças indígenas na luta por direitos e pela demarcação de seus territórios, apresentamos um trecho da entrevista realizada com diversas lideranças – destacando-se Dan, Deusa e Francisca – registrada no artigo intitulado *A demarcação do território indígena, na minha concepção isso significa a retomada da vida: Entrevista com as lideranças indígenas femininas do Estado do Piauí*, conduzido pelas pesquisadoras Kós, Gomes e Silva (2022).

Neste estudo, destacamos especificamente a pergunta direcionada ao processo de demarcação e titulação dos territórios indígenas: “*Zabelê: O que significa a demarcação e titulação do território indígena para o seu povo (especialmente para as mulheres indígenas)?*”

Para Dona Deusa, a demarcação e titulação dos territórios indígenas têm significado especial para as mulheres, pois são elas as que mais sofrem com a falta de terras. Sem seu território, não podem criar animais ou cultivar alimentos, atividades fundamentais para a sobrevivência e para a manutenção da cultura alimentar de seu povo. Essa privação torna a mobilização feminina mais intensa, já que as mulheres, como responsáveis pelo lar, sentem mais diretamente os impactos da ausência de terra (Kós; Gomes; Silva, 2022, p. 174).

Por sua vez, Dona Dan afirma que a terra é de posse dos próprios indígenas, não concedida pelo Estado. Para ela, a demarcação feita pelo Interpi é insuficiente, pois a identidade e os direitos sobre o território deveriam ser reconhecidos e devolvidos pela Funai e pelo governo federal, e não pelo governo estadual. Ela ressalta que a terra indígena é coletiva e histórica, não passível de concessão individual, e enfatiza a importância de manter o território como patrimônio de seu povo (Kós; Gomes; Silva, 2022, p. 174).

A cacica Francisca, do território titulado Kariri, faz a seguinte consideração: “É uma garantia nos ter nossas terras demarcadas, que é a garantia que nós podemos trabalhar e nos organizar mais nossas conquistas e trabalhando a nossa cultura dentro do nosso próprio território” (Kós; Gomes; Silva, 2022, p. 175).

Essas lideranças, cada uma em seu tempo e contexto, simbolizam a força e a persistência da luta das mulheres pelos direitos no Piauí. Como destacam Lopes e Oliveira, “Dan e Dona

¹³ Disponível em: <https://osbrasisesuasmemorias.com.br/lutas-de-sangue-dona-delza-e-a-mobilizacao-indigena-no-piaui/>. Acesso em: 24 ago. 2025.

Deusa compartilham memórias de sangue e de luta contra a expropriação dos territórios dos seus povos” (2023, p. 184). Suas histórias se entrelaçam e inspiram a resistência de gerações, mostrando o papel fundamental das mulheres na defesa do território, da cultura e da ancestralidade.

É importante ressaltar que muitos dos membros desses territórios indígenas no Piauí, além de terem sofrido um processo histórico de genocídio e expulsão de suas terras, também foram impactados, mais recentemente, na década de 1970, durante o período da Ditadura Civil-Militar. Nessa época, houve no Brasil um avanço na modernização agrícola e, no Piauí, foi incentivada a ocupação de terras consideradas improdutivas. Esse movimento resultou na expulsão de muitos indígenas de seus territórios, para dar lugar à “implantação da agropecuária, garimpo e construção de usinas hidrelétricas”. Lopes e Oliveira (2023, p. 184) explicam: “As comunidades delas (das lideranças indígenas citadas) tiveram suas terras tomadas por latifundiários e grileiros; atualmente, elas lutam pela retomada de seus territórios”. Dona Deusa ressalta sobre a luta das mulheres indígenas no Piauí: “Estamos juntas. É uma mobilização intensa, não vamos parar por aqui. A gente vai ter essa mobilização até nós conseguir o nosso território” (*apud* Kós; Gomes; Silva, 2022, p. 180).

1.3.6 Professora Maria Sueli Rodrigues de Sousa

No campo acadêmico, destacam-se a luta e militância pelo reconhecimento do direito à terra, ao território e bem-viver exercidas pela professora Maria Sueli Rodrigues de Sousa, que dedicou sua vida e atuação à defesa dos direitos humanos, territoriais e socioambientais. Além de formar uma geração de educadores e advogados populares, lançando sementes que germinam e continuam seu legado.

Maria Sueli nasceu em 15 de junho de 1964, na comunidade rural Saco da Ema, município de Francinópolis (PI), com pouco mais de 5 mil habitantes e distante cerca de 200 km da capital, Teresina.

Ela conta que foi incentivada desde cedo por sua avó a estudar, mas enfrentou, ainda criança, a dura realidade das desigualdades sociais. Com apenas 7 ou 8 anos, trabalhava em troca dos estudos, enquanto convivia com alunos que, diferentemente dela, exerciam plenamente o direito de serem crianças (Queiroz; Silva; Sá, 2022, p. 53).

Essa parte da história de Sueli remete à trajetória de minha mãe, Margarete, que, aos 13 anos, viveu situação semelhante: estudava e trabalhava, sem poder desfrutar da infância. Essa

tem sido a realidade de muitas mulheres ao longo da história, que precisaram lutar para conquistar o direito de estudar.

A migração forçada, provocada pelas secas, levou inúmeras famílias piauienses a buscar melhores condições de vida em outros estados. Essa realidade também marcou a vida de Sueli: seu pai mudou-se para Roraima e, ainda criança, ela foi para lá dar continuidade aos estudos. Mais tarde, retornou ao Piauí, onde se formou em Ciências Sociais pela UFPI e em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (Uespi). Posteriormente, concluiu o mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFPI) e o doutorado em Direito, Estado e Constituição pela UnB (Moura *et al.*, 2024, p. 754).

Além de sua brilhante trajetória acadêmica, Sueli sempre expressou um profundo amor pela vida, especialmente pelo campo e pela natureza: “eu era muito apaixonada por natureza, porque era o ambiente em que eu me encontrava” (Queiroz; Silva; Sá, 2022, p. 54). Ressalta ainda que sempre fez de tudo para ser aceita nos espaços que foi obrigada a frequentar e que, nós, mulheres, somos permanentemente inferiorizadas. Diante das violências de gênero enfrentadas, ela diz: “Tornei-me feminista! E nunca abandonei o meu interesse pela cultura local rural de quem plantava e criava o que comia” (Sousa, 2021, p. 36-37). Dessa forma, a existência/identidade de Sueli confluía com a sua luta política em defesa do território e dos povos tradicionais.

Sueli foi também professora da Uespi e da UFPI, além de pesquisadora e advogada. Atuou em grupos de pesquisa e estudos voltados para a defesa dos direitos das comunidades quilombolas. Os debates foram centralizados no Grupo de Estudos de Direitos Humanos e Cidadania (DIHUCI), e ela também contribuiu com a pauta quilombola no Núcleo de Pesquisa sobre Africanidades e Afrodescendência da UFPI (Ífaradà). Foi ainda presidente da Comissão da Verdade da OAB/PI, período durante o qual elaborou o *Dossiê Esperança Garcia*, inspirado pelo filme “uma mulher chamada Esperança”, produzido no Piauí (Queiroz; Silva; Sá, 2022, p. 54-55).

No campo acadêmico, Sueli dedicou-se a temas como Sociologia Jurídica, Direito Ambiental e Direito Agrário, sempre em defesa da natureza, dos territórios e de todos os sujeitos que os compõem, das pessoas à sociobiodiversidade “O nosso sagrado maior! Valorizar a vida não significa valorizar as riquezas produzidas e sim valorizar o presente, o ato de estar viva, o desabrochar de uma vida, todas as vidas!” (Sousa, 2021, p. 188).

Em suma, sua atuação acadêmica é marcada por quatro características inter-relacionadas: (i) compromisso com o fazer acadêmico; (ii) propositividade; (iii) amorosidade; e (iv) coletividade (Moura *et al.*, 2024, p. 755).

Dessa forma, Sueli tornou-se uma referência intelectual, pois sua abordagem sempre se guiou por pilares interconectados que moldaram sua prática. O compromisso com o fazer acadêmico representa sua dedicação à pesquisa como instrumento de transformação social. A propositividade, por sua vez, traduz-se na capacidade de ir além da mera identificação de problemas, colocando-se em espaços que incentivam a proposição de mudanças, sempre aliando teoria e práxis.

A amorosidade é a expressão de seu cuidado com o outro – amor, respeito e empatia –, tanto com seus alunos e orientandos quanto nas relações com os sujeitos do campo e da cidade. Por onde passou, Sueli foi sinônimo de acolhimento. Tive a grata experiência de vivenciar isso em um momento bastante doloroso: durante o meu mestrado, quando fui transformada e passei a ter consciência de mim no mundo como mulher negra em processo de construção intelectual. Sueli, com sua escuta ativa e cuidadosa, disse-me: “a gente (do Piauí) enfrenta a seca, carrega água na cabeça, tu não vai aguentar esse mestrado?” Aquelas palavras foram para mim sinônimo de acolhimento e segurança.

Quanto à coletividade, para Sueli, o conhecimento sempre foi fruto da construção coletiva, respeitando todos os modos de vida, os sujeitos e a natureza: “Valorizamos tanto a nossa identidade individual e esquecemos que precisamos da nossa identidade comunitária, coletiva!” (Sousa, 2021, p. 201).

A vida, a resistência e a luta por direitos protagonizadas pela professora Sueli têm sido inspiração para toda uma geração, especialmente para aqueles que vivem da terra e pertencem a ela. Sueli demonstrou que sua força e determinação teórico-acadêmica são orgânicas, pois nascem do povo, de uma identidade e de uma luta coletiva. Sua trajetória parte do chão e se transforma na academia, contrapondo-se às bases teóricas colonialistas.

Assim, para encerrar esta parte da tese, apresento um texto que, a meu ver, resume o olhar de Sueli sobre a vida e suas lutas:

Que a vida seja valorizada pelo presente. Que a pessoa que está do nosso lado seja vista como a nossa parceira da vida e não nosso concorrente. Que ninguém seja metade, mas parte de um sentimento comunitário. Que pensemos na morte como forma de valorizar a vida, que ninguém se cobre heroísmo. Que vejamos o nascer e o pôr do sol, a lua e as estrelas, a beleza do canto dos pássaros e a beleza das árvores, dos rios, das lagoas, da mãe terra, com a certeza de que a nossa vida vai continuar como parte do conjunto de vidas contidas no planeta Terra. Eu preciso desta identidade! (Sousa, 2021, p. 203).

Que nossas vidas e pesquisas estejam sempre comprometidas com a transformação do mundo, ainda que seja apenas no sentido de provocar uma reflexão. Observa-se que, no Piauí,

as mulheres são protagonistas na luta pelo território, unindo-se e utilizando estratégias que articulam teoria e práxis na busca pelo reconhecimento territorial de suas comunidades.

1.4 O constitucionalismo e a afirmação do direito fundamental à diferença no reconhecimento territorial para os povos e comunidades tradicionais

O constitucionalismo brasileiro foi construído a partir das concepções europeias e do Direito Positivo, de modo que nossas constituições históricas beberam dessas fontes jurídicas. No entanto, é necessário pensar o constitucionalismo brasileiro e sua efetivação considerando as lutas insurgentes dos povos que compõem o Estado Democrático de Direito. Nesta tese, dar-se-á maior destaque às lutas dos povos tradicionais pelo reconhecimento do direito aos territórios que tradicionalmente ocupam.

Nesse contexto, o professor Menelick de Carvalho Netto disserta sobre como deveria ser o constitucionalismo:

O constitucionalismo não pode ser algo de especialista, só dos livros... É preciso ser vida, luta por direitos, capacidade de indignação, de conhecimento de nossos próprios direitos a partir de práticas sociais e não de cartilhas, cartilhas podem no máximo ajudar, mas é preciso mudar a postura, de saber que direitos se conquista no dia a dia e perdemos no dia a dia, não há lei que garante direitos, lei é um texto que precisa da prática social, das nossas leituras, e que sempre serão leituras acerca de nós mesmos, quem somos, como vivemos em comum e qual futuro planejamos para nós mesmos (*apud* Brasil, 2009, n.p.).

Assim, pode-se considerar que as lutas sociais pelo reconhecimento de direitos dão vida ao Constitucionalismo e uma Constituição mais efetivo, fazendo com que o sistema jurídico se ajuste às demandas sociais e aplique, de forma concreta, os direitos outrora conquistados e em constante transformação e efetivação.

Não se pode compreender o Brasil sem considerar o processo histórico de violação das vidas indígenas e negras, sobretudo, marcado pela concentração de terras, exploração dos corpos negros e indígenas para a produção econômica e posterior exclusão desses sujeitos do acesso formal à terra. Apesar da abolição formal da escravidão negra, essas populações foram deixadas à própria sorte, privadas do acesso a direitos fundamentais, dentre elas o direito à terra. Situação semelhante vivenciam os povos indígenas e outros segmentos de povos tradicionais, que ainda enfrentam a falta de demarcação de seus territórios ou não têm o devido acesso à terra.

À vista disso, após séculos de luta, esses grupos conquistaram direitos expressos na Constituição Federal de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, que garante direitos fundamentais e assegura a igualdade e liberdade, além de reconhecer a pluralidade dos povos que constroem a nação brasileira.

Partindo desse contexto, torna-se necessário discutir a relação entre o constitucionalismo e o processo de afirmação dos direitos territoriais dos povos tradicionais, a partir do direito fundamental à diferença, que os reconhece como sujeitos titulares de direitos e garante a proteção de sua identidade, cultura e territórios ancestrais e historicamente ocupados.

Observou-se nos tópicos anteriores a trajetória sociopolítica dos povos tradicionais, sua luta e resistência pela vida e pela liberdade; em seguida, a luta para serem reconhecidos enquanto sujeitos de direitos, com foco no direito à terra que tradicionalmente ocupam, dando ênfase à política fundiária do Piauí e ao protagonismo exercido pelas mulheres piauienses em sua luta pelo direito à terra e ao território.

Compreende-se que toda essa dinâmica está inserida na teoria do direito à diferença cunhada por Menelick de Carvalho Netto (2020). O autor destaca que o direito à igualdade, entendido como direito à diferença, permite a apreensão das complexidades próprias das comunidades tradicionais, que sempre foram desconhecidas pelo Direito ou até mesmo perseguidas. Um exemplo disso é o fato de não terem reconhecido seu direito comunitário como forma de vida diferente. O grande desafio, portanto, é incluir a diferença na igualdade.

Assim, considerando que o princípio da igualdade e o princípio da diferença estão implicitamente previstos na Constituição Federal e são reconhecidos como direitos fundamentais, pode-se afirmar que o direito à igualdade corresponde ao direito formal que garante a aplicação da lei de forma igual a todos, sem distinções. Entretanto, a interpretação desse princípio não deve se limitar ao tratamento uniforme, mas reconhecer as diferenças existentes entre os indivíduos. Nesse ponto, surge o princípio da diferença, como um desdobramento da igualdade material, pois não basta tratar todos de maneira igual, pois as pessoas e culturas não são iguais. É necessário reconhecer as diferenças para evitar novas desigualdades. A superação dessa tensão principiológica implica reconhecer que um princípio não exclui o outro, sendo preciso buscar um equilíbrio capaz de garantir direitos de forma mais justa (Carvalho Netto; Scotti, 2020).

Como visto, os povos tradicionais possuem modos de vida próprios, diferentes do padrão dominante e, dentro do próprio grupo, existem diferenças étnicas, raciais e até quanto ao uso da terra e do território. Apesar dessas particularidades, também há similitudes, pois todos, ainda que diferenciados, compartilham uma relação comum e coletiva da terra.

Ao falar de povos tradicionais – indígenas e quilombolas –, não podemos deixar de mencionar o racismo e a invisibilidade que impediram o reconhecimento desses povos como sujeitos de direitos nas constituições brasileiras, especialmente a primeira Constituição de 1824. Apesar de influenciada pelos direitos fundamentais, ela não considerava os negros como cidadãos, exceto para puni-los.

Importante trazer os apontamentos do pesquisador Marcos Queiroz em *Assombros da Casa-Grande*, que discute a Constituição de 1824 e a vida posterior à escravidão. O autor faz uma relação sobre a construção das nossas constituições e o racismo nelas impregnado, visto que o silêncio, ao não mencionar os povos negros, é a reprodução do racismo. “Na história contada pelos juristas, os vínculos carnavais entre constitucionalismo e colonialismo, escravidão e racismo são absolutamente inexistentes” (Queiroz, 2024, p. 36). Por conseguinte, assim foi elaborada a primeira Constituição brasileira em 1824: “[...] o debate sobre as características constitucionais do Império é realizado ignorando em absoluto a estrutura social” (Queiroz, 2024, p. 38), ou seja, ignorando a existência do povo negro e indígena que faziam parte da estrutura social da época. O silêncio, além de reproduzir o racismo, constitui também uma forma de violência contra a existência desses povos, que há séculos contribuem para a construção do Brasil.

Por sua vez, Maria Sueli Rodrigues de Sousa, em sua obra *Sujeitos desconstitucionalizados* (2021), afirma que: “O Direito é uma estratégia social que pode ser vista como instrumento de integração e pacificação da sociedade ou, então, como garantidor das relações de poder e, ainda, como um discurso ideológico ou como um discurso da verdade” (Sousa, 2021, p. 154). O que se pode compreender a partir da leitura de Sousa é o perigo desse “Direito” ensinado ao longo do tempo na construção do constitucionalismo brasileiro, considerando seus silêncios, como já mencionado, e as relações de poder que decorrem desse discurso, que poderá ser mais uma forma de manutenção de poder em detrimento de grupos historicamente excluídos.

Queiroz (2024, p. 31) complementa: “Institucionalizados os aparelhos ideológicos do Estado, difundidos na sociedade civil e ensinados continuamente às novas gerações de estudantes, a memória articula censuras, lacunas e silêncios sobre a história a fim de limitar a compreensão do tempo presente.” Por isso, tem-se ressaltado constantemente a necessidade de compreender a questão da terra no Brasil como fator de desigualdade e de luta contemporânea por direitos dos sujeitos excluídos do acesso formal à terra.

Ainda no campo do Direito e do constitucionalismo, Sousa (2021, p. 298) disserta que a ideia de constitucionalismo vem do universo do Direito ocidental, pelo menos no que se refere

às narrativas que dominam os discursos dos manuais de Direito, que, para ela, são chamados equivocadamente de doutrina. Ou seja, o Direito é visto como constitucionalismo e vice-versa. Nesse mesmo sentido, Queiroz (2024, p. 34) reitera que os “grandes” livros de Direito constitucional mais citados nas disciplinas das faculdades de Direito são, na verdade, livros de doutrina constitucional e não de história do Direito, estando, portanto, focados na teoria da Constituição, no Direito Positivo e na hermenêutica jurídica.

Por fim, Queiroz sintetiza a composição do constitucionalismo no Brasil, destacando seus principais elementos:

Assim, o constitucionalismo é composto por quatro grandes marcos: as revoluções inglesa (que consolidou a supremacia do Parlamento), estadunidense (que forjou as bases da força normativa da Constituição) e a Francesa (com sua tendência universalizante) junto com o paradigma inaugurado pela Alemanha no pós-Segunda Guerra Mundial (a jurisprudência sobre direitos fundamentais do tribunal constitucional) (Queiroz, 2024, p. 35).

É justamente a partir desse ponto que iremos discutir o constitucionalismo defendido pelo professor Carvalho Netto, que compreende o constitucionalismo como “uma comunidade de princípios; uma comunidade de pessoas que se reconhecem reciprocamente como iguais em suas diferenças e livres no igual respeito e consideração que devotam a si próprios enquanto titulares dessas diferenças” (2001 p. 23). Ou seja, o “conceito de uma constituição precisa assumir uma figura principiológica” (Gomes, 2019, p. 131). É preciso reconhecer um constitucionalismo que vá além das regras legais, ou melhor, do simples direito positivado. O constitucionalismo moderno deve ser percebido como um instrumento de construção de uma sociedade plural, fundamentada no respeito às diferenças e na efetiva garantia da igualdade e da liberdade.

As lutas, resistências e conquistas de direitos dos povos e comunidades tradicionais no Piauí, especialmente no que se refere ao reconhecimento constitucional de suas territorialidades, demonstram como a identidade constitucional deve ser um processo permanente, pois, ao mesmo tempo que revela os silêncios ou exclusões das constituições anteriores e o reconhecimento ou inclusão desses povos como sujeitos de direitos na atual Constituição, “permite a organização e a luta pela conquista de concepções cada vez mais complexas e articuladas da afirmação constitucional da igualdade e da liberdade de todos” (Carvalho Netto; Scotti, 2020, p. 30). Cada vez que se garantem direitos, novas complexidades surgem, porque os sujeitos são e vivem de formas plurais e diversas.

Como visto anteriormente, os povos tradicionais no Piauí têm trajetórias de vida e resistência bastante semelhantes, tendo por marcadores a raça, etnia, terra e territórios que ocupam e suas epistemologias dos saberes, marcadores que acabaram por excluí-los do acesso a direitos. Agora, com o reconhecimento na legislação constitucional e infraconstitucional – como a que se refere à política fundiária do Piauí, que garante o direito à terra para as comunidades tradicionais –, deve-se analisar essa política fundiária que, ao passo que inclui, poderá excluir por não considerar todas as complexidades dos povos tradicionais.

Nesse sentido, defendem Carvalho Netto e Scotti (2020, p. 30): “Este é um desafio à compreensão dos direitos fundamentais; tomá-los como algo permanente, aberto, ver a própria constituição formal como um processo permanente e, portanto, mutável, de afirmação da cidadania.” Ou seja, tanto a Constituição quanto a legislação estadual que reconhece direitos fundamentais devem ser dinâmicas, tendo por finalidade alcançar a justiça social e, no caso dos povos tradicionais, também uma justiça de transição. Como afirma Sousa: “[...] deve haver justiça de transição para alcançar o direito à memória e à verdade, com a responsabilização das violações e recomposição de instituições para que não se repita o passado” (2021, p. 241).

Sousa (2021) ainda chama atenção para que não haja dúvidas de que a reparação da escravização deve ser vista como justiça de transição no âmbito do colonialismo, articulada à inclusão social. Segundo a autora, “A justiça de transição é repactuação da comunidade política e inclusão social é ação estatal, que é vista como um amparo do Estado ao dar condições para que a pessoa progrida” (2021, p. 248). Aplicando isso ao contexto das comunidades tradicionais, como já dito, racializadas, deve o Estado, no caso da titulação de seus territórios, que visa a dar segurança jurídica e promover acesso a direitos, garantir, além da inclusão social, uma justiça de transição, reconhecendo as violações do passado, tais como a escravidão do povo negro, o genocídio dos povos indígenas e, mais recentemente, a expulsão dos povos de seus territórios, como visto anteriormente.

Assim, a justiça de transição para esses povos deve reconhecer o passado, propor medidas de reparação – como o acesso à terra, por meio da regularização e da titulação –, bem como julgar adequadamente os responsáveis pelas violações de direitos. Dessa forma, é possível que a comunidade política, de fato, faça uma repactuação, regida pela igualdade e pela liberdade.

Gomes (2019, p. 124-125), ao tratar da teoria constitucional de Carvalho Netto e dialogar com J. J. Canotilho para definir um constitucionalismo adequado à Constituição de 1988, chega à seguinte conclusão:

Uma teoria da Constituição adequada à Constituição de 1988, isto é, uma teoria da Constituição apta a fazer justiça à sua história, ao seu potencial e também às suas limitações. Tanto quanto a Constituição que toma como objeto preferencial de referência, essa teoria da Constituição é aberta, plural, algo dispersa, insaturada e insaturável (Gomes, 2019, p. 124-125).

Pode-se observar que uma teoria constitucional para a Constituição Federal de 1988 deve ser construída a partir de seu contexto histórico, qual seja, o momento da redemocratização do país, das lutas e da participação dos povos para a garantia dos direitos previstos na Constituição. Ou seja, o texto constitucional não deve ser lido como um texto isolado, fechado, mas como o texto de uma Constituição aberta, plural e em processo de permanente construção, capaz de lidar com a diversidade de povos que formam a nação.

Por conseguinte, o constitucionalismo como afirmação do direito à diferença, com foco no reconhecimento de territórios tradicionais, encaixa-se perfeitamente. Como se viu, o Direito, o constitucionalismo e o Direito Constitucional foram e são, em certa medida, silenciosos sobre o reconhecimento dos povos tradicionais como sujeitos de direito, cujo modo de vida é diferente do modo de vida hegemônico. Para que haja igualdade e liberdade entre eles, essas diferenças devem ser consideradas.

Os povos tradicionais têm traduzido como o constitucionalismo deve guiar a nossa Constituição. Assim, a Constituição é vida, envolve a luta por direitos e é capaz de se indignar ao permitir o reconhecimento dos direitos a partir da prática social, e não apenas de regras rígidas. Os valores impressos nos princípios fundamentais são os que melhor garantem os direitos desses povos.

Gomes (2019, p. 132) aduz que a Constituição vivida como uma comunidade de princípios, formada por pessoas que se reconhecem reciprocamente como livres e iguais em suas diferenças, não para de sofrer críticas por seu suposto deslocamento do mundo real e das violências das relações sociais atuais. Todavia, muitas vezes, é possível ver nessas críticas o desinteresse em enxergar as diferenças para de fato aplicar a igualdade, bem como em reconhecer a força principiológica da Constituição.

Desse modo, a complexidade, o desafio, é de fato reconhecer as diferenças na igualdade para que os povos exerçam sua liberdade. Nesta tese, buscou-se analisar os grupos de povos tradicionais tendo por base a definição legal do art. 3º do Decreto n. 6.040, de 2007, e como a legislação federal e estadual reconhece seus direitos territoriais, respeitando a complexidade inerente a essa análise.

Nos capítulos posteriores, far-se-á uma análise das diferenças, pois, como visto, o contexto de luta e resistência é basicamente o mesmo, assim como os marcadores que os

atravessam, aqui compreendidos como categorias empíricas produzidas pelas comunidades tradicionais, tais como a epistemologia do saber, raça e etnia, terra e território.

A legislação federal, por sua vez, reconhece essa diversidade e diferença dos povos, mas limita-se aos indígenas e quilombolas, enquanto a legislação do Piauí tenta reconhecer as diferenças em um só campo, em uma só legislação, o que pode ser um risco e acabar por desconsiderar as diferenças.

Carvalho Netto, em sua contribuição à obra *O direito achado na rua – volume 10*, define:

A democracia só é democrática quando constitucionalmente construída, a Constituição só é constitucional quando democrática. Do mesmo modo, a legitimidade impõe que a igualdade que reciprocamente nós reconhecemos constitucionalmente só possa ser entendida como o direito à diferença, pois carrega em si também o sentido oposto do reconhecimento recíproco do direito à liberdade de cada um. Por isso mesmo o Direito só pode ser atualmente compreendido em sua complexidade que se tornou visível como a “legítima organização social da liberdade” (Carvalho Netto, 2021, p. 232).

Dessa maneira, afirma-se que a verdadeira igualdade só acontece quando há o reconhecimento mútuo das diferenças individuais e coletivas. Ou seja, todos têm o direito de ser diferentes e a igualdade de direitos é a condição que permite a manifestação dessa diferença. Além disso, o Direito é realmente complexo, pois deve compatibilizar a igualdade – como direito à diferença – com a liberdade individual.

Nesta tese, parte-se da premissa de que o direito à diferença constitui um direito fundamental, intrínseco à garantia da igualdade e liberdade. Ou seja, só haverá liberdade se houver igualdade, que, por sua vez, é reconhecida na diferença. Assim, reconhecer os direitos territoriais dos povos tradicionais não significa apenas reconhecer seu direito à terra, mas reconhecer suas diferenças quanto ao uso, as formas de vida e a relação com o território que ocupam, ou seja, as suas singularidades étnico-culturais.

Sueli Rodrigues reitera que “A vida não é invenção europeia e todas as vidas elegem formas de se proteger, o que permite vislumbrar comunidade política em todos os tempos e para todas as vidas [...]” (Sousa, 2021, p. 304). A autora faz uma crítica ao modelo ideal de vida proposta pela modernidade (pela Europa), afirmando que há vida e comunidade política em todos os cantos e em todas as formações sociais, e são esses modos de vida que precisam ser considerados, recuperando a memória coletiva e promovendo a reparação por meio de uma justiça de transição. A autora dá como exemplo a “Constituição do grupo de humanos neste território que já foi chamado de Pindorama, na ABYA Yala, na África, na Ásia!” (Sousa, 2021, p. 304), ou seja, bem antes da invasão, havia no Brasil uma comunidade de pessoas que se

organizavam e viviam politicamente conforme suas tradições e culturas, protegendo seu território e sua existência secular.

A autora complementa:

A comunidade política que se organiza num território que considera seu e elabora estratégias de defesa para garantir o pretendido que foi nominado como constitucionalismo, efetivamente não é descoberta europeia, nem restrita aos humanos! Sempre existiu! É estratégia de proteção à vida! (Sousa, 2021, p. 304).

Assim, o constitucionalismo não é, nem deve ser apenas um sistema de regras, mas sim uma expressão ancestral que considere a organização e as estratégias seculares de defesa dos territórios coletivos, presentes em diversas formas de vida (inclusive a natureza) e culturas. Assim, a organização e a proteção comunitária de um território não são invenções europeias; sempre existiram, sendo reproduzidas por meio da autonomia e da resistência voltadas à sobrevivência no território.

Quanto ao direito positivado – escrito e sistematizado em regras –, afirma Gomes (2019, p. 138-139), ao interpretar a percepção do professor Carvalho Netto sobre o surgimento de um texto escrito, que este “não marca o fim dos problemas relativos à matéria” regulada, mas, ao contrário, “esse surgimento marca o início, ou, no mínimo, um recomeço de toda problematização”. Esta não deve ser lida como desespero, mas como a compreensão do Direito como um ponto de partida, capaz de se transformar à medida que alcança seus sujeitos na aplicação da garantia de seus direitos. Assim, a “tessitura aberta do direito não é mais um problema, mas um ponto de partida” (Carvalho Netto, 2002 p. 11).

Pode-se compreender a sua relação com o reconhecimento do direito à territorialidade dos povos e comunidades tradicionais. O direito, ora expresso no texto constitucional e nas leis estaduais, não resolve por si o acesso à terra, pois esbarra numa série de obstáculos impostos pelo próprio executor, que teima em não compreender as diferenças dos povos e suas relações territoriais, construindo barreiras. O Direito deve se mostrar aberto a compreender essas complexidades e propor medidas para sua garantia.

Ademais, como já mencionado, os princípios têm força normativa e devem ser interpretados para aplicação do direito à terra em benefício dos povos e comunidades tradicionais, pois:

Princípios são normas abertas e que não buscam controlar previamente sua própria aplicação. [...] conquanto sejam abertos e indeterminados, são, porém, passíveis de serem densificados nas situações concretas de aplicação segundo a sua adequabilidade à unicidade e irrepetibilidade das características do caso em tela, em termos de sua

capacidade de regência, sem produzir resíduos de injustiça, em face dos demais princípios (Carvalho Netto; Scotti, 2020 p. 63-64).

O autor ressalta que os princípios não possuem um comando rígido nem uma única forma de aplicação. Por serem amplos e abstratos, devem ser aplicados conforme as particularidades de cada caso. No contexto desta tese, à medida que os princípios são identificados, ocorre sua densificação, isto é, eles ganham forma e concretude quando aplicados ao caso concreto, sem, contudo, gerar conflitos em sua aplicação.

Para que se concretize o direito fundamental à diferença, é necessário garantir a efetividade dos princípios da igualdade e da liberdade, visto que “a liberdade, tal como a entendemos, requer o respeito às diferenças e assim se assenta, pois supõe o reconhecimento da igualdade de todos, embora diferentes” (Carvalho Netto, 2002, p. 69). Posto isso, os princípios da igualdade e da liberdade são direitos formais que necessitam de materialização, de sorte que, hoje, são o que se chama de “equiprimordiais”:

A materialização, conquanto importante, deve resultar do próprio processo de afirmação dos sujeitos constitucionais e contar com garantias processuais (formais) de participação e de controle por parte dos afetados das medidas adotadas em seu nome, e, pelo menos retoricamente, visando o seu bem-estar, sob pena de se institucionalizar o oposto do que se pretendia ou se afirmara pretender (Carvalho Netto, 2021, p. 69).

O autor discute a necessária participação na concretização de direitos e políticas públicas, pois não basta apenas que uma medida seja materializada, mas deve se tornar concreta no caso. Ou seja, a concretização de um direito ou uma política dever contemplar a participação dos próprios sujeitos – os sujeitos constitucionais que serão afetados. Esse processo deve também permitir a participação e o controle por parte dos próprios sujeitos constitucionais. O autor nos faz um alerta sobre o risco de institucionalizar o oposto do que se pretende afirmar. Caso a participação e o controle social não existam, acaba-se por cumprir o contrário do que se pretendia alcançar.

Observa-se que uma política fundiária capaz de reconhecer o direito territorial dos povos e comunidades tradicionais deve garantir a participação dos sujeitos da política no alcance do objeto a ser efetivado.

Ainda nesse contexto de aplicação de normas e princípios na efetivação de direitos, Sueli Rodrigues afirma que:

[...] considerando o direito como ordenamento jurídico que tem sua validade na constituição, o que o faz afirmar que as duas teorias, a da norma e a do ordenamento,

como complementares, e que o problema do direito está localizado no ordenamento e não na norma, já que é no ordenamento que se busca a validade das normas, que, para o aplicador, sempre será completo, coerente, coeso e uno, características garantidas pela Constituição (Sousa, 2021, p. 308).

Sousa (2021) assevera que o direito, no ordenamento jurídico, tem sua validade na Constituição; portanto, a Constituição é a base de todo o sistema jurídico e a fonte de todas as demais normas. Quanto às teorias da norma e do ordenamento, estas funcionam de forma complementar, não descartando a importância da norma, mas mostrando que norma e ordenamento se integram em um sistema funcional. A autora chama atenção para o fato de que, para compreender a validade e/ou aplicação do direito, este deve ser analisado de modo a se encaixar e interagir com todo o sistema jurídico.

No caso dos direitos territoriais, o artigo constitucional deve orientar a legislação estadual, de forma que sua interpretação e aplicação também se complementem, em especial com os princípios da liberdade e da igualdade. Defende-se, nesta tese, que esses princípios são a base para a efetivação do direito e a concretização da política, qual seja, o acesso à terra para os povos e comunidades tradicionais. Assim, completa: “[...] os direitos fundamentais quase sempre são princípios, sendo mais gerais que as regras” (Sousa, 2021, p. 312).

Ainda Sousa ressalta que, em toda sociedade, há um conjunto de regras que definem como devem ser tratados os conflitos (Sousa, 2021, p. 306). Em outras palavras, a autora afirma que sempre existiram regras na organização das sociedades e comunidades. O direito é um instrumento do ordenamento jurídico; contudo, deve ser compreendido como um instrumento emancipatório, capaz de reconhecer as diferenças e promover a igualdade.

Nesse contexto, Sueli apresenta as teorias do direito formuladas por Alexy e Habermas. Alexy, em síntese, sustenta que deve haver uma ponderação entre os princípios, avaliando a causa e o efeito, de modo a se escolher o que seja menos danoso para a sociedade (Sousa, 2021, p. 313). A autora também expõe as considerações de Habermas sobre a validação do direito, no qual:

O direito e Constituição se produzem em democracias, sendo a Constituição a declaração de formação da comunidade política que tem como ponto de partida os direitos que os cidadãos se dão, os direitos fundamentais e a definição de como o poder será exercido na gestão da vida pública, cooriginária da vida privada (Sousa, 2021, 316).

Assim, o direito e a Constituição são reflexos de sociedades democráticas. Portanto, a Constituição não deve ser interpretada apenas como um documento jurídico, mas também como a declaração de uma comunidade política. No caso dos direitos territoriais, representa o reflexo

da luta política desses povos por inclusão social e reparação. Assim, os direitos fundamentais devem servir de baliza para o exercício pleno da cidadania e para a regulação conjunta da vida pública e privada.

A autora chama atenção para o modelo jurídico europeu e apresenta uma crítica, ela afirma que tal modelo jurídico ocidental sofre de vários males, sendo o mais significativo a não inclusão, com igual dignidade, da maior parte da espécie humana, a exemplo da inferiorização dos povos racializados, o que conclui ter sido uma estratégia política para que esse modelo se afirmasse como único e verdadeiro (Sousa, 2021, p. 216). No mesmo sentido, Carvalho Netto demonstra que o constitucionalismo deve ser aberto e disposto a ser constantemente transformado, a fim de cumprir sua finalidade, qual seja, a garantia dos direitos fundamentais para todos.

Diante do exposto, Carvalho Netto propõe uma nova interpretação do constitucionalismo, o que denominou de giro hermenêutico. Assim, questiona: o que é uma Constituição?

A teoria passa a operar agora a partir da postura de um participante interno que tem como foco central **o que a Constituição constitui**, ou seja, uma comunidade de pessoas que se reconhecem reciprocamente como livres e iguais na concretude de suas vivências cotidianas, considerada sincrônica e diacronicamente, em outros termos, a autocompreensão que essa comunidade passa a ter no momento presente e como ela vê a sua própria historicidade (Carvalho Netto; Scotti, 2020, p. 18, grifos nossos).

Carvalho Netto explica a mudança na forma como a teoria do Direito Constitucional é abordada, que passa a ser interpretada a partir da percepção de quem vive dentro do sistema constitucional, ou seja, dos sujeitos que formam a comunidade ou, aplicando ao caso em tela, daqueles que vivem nos territórios e se veem e se compreendem como livres e iguais, tanto agora quanto ao olhar para trás, em toda a sua história.

Dessa maneira, a Constituição, constituída pelos sujeitos que a compõem, tem nos direitos fundamentais elementos essenciais para a construção de uma comunidade democrática e pautada no respeito aos direitos e princípios. Assim, “Os direitos fundamentais, tal como os entendemos hoje, são o resultado de um processo histórico tremendamente rico e complexo, de uma história, a um só tempo universal, mas sempre individualizada; comum, mas sempre plural” (Carvalho Netto; Scotti, 2020, p. 29). Os autores explicam que o grande desafio dos direitos fundamentais é o fato de que, ao mesmo tempo que promovem a inclusão social, por outro lado, produzem exclusões fundamentais: “A qualquer afirmação de direitos corresponde uma delimitação, ou seja, corresponde ao fechamento do corpo daqueles titulados a esses

direitos, a demarcação do campo inicialmente invisível dos excluídos de tais direitos” (Carvalho Netto; Scotti, 2020, p. 30). Assim, a “Constituição define as bases do Direito (os direitos fundamentais), define as bases da política (da organização política), e articula Direito e política de tal sorte que, por serem distintos, podem se prestar serviços mútuos, guardando entre si uma relação funcional de complementaridade” (Carvalho Netto; Scotti, 2020, p. 61).

Portanto, ao abordar o direito fundamental à diferença, no processo de reconhecimento do direito territorial, por meio da regularização/titulação dos territórios dos povos e comunidades tradicionais, demonstra-se a tensão entre inclusão e exclusão. Ao garantir território e proteção étnico-cultural aos povos tradicionais, o Estado promove a inclusão desses povos como titulares de direitos fundamentais. Porém, apenas os povos que atendem aos critérios legais e administrativos são contemplados, deixando outros povos sem acesso aos direitos fundamentais. As comunidades quilombolas têm o direito à autodefinição, mas só acessam determinadas políticas públicas com a certificação emitida pela Fundação Cultural Palmares. É nesse contexto que os autores explicam essa tensão dos direitos fundamentais, que, ao mesmo tempo que inclui, exclui. Assim, a afirmação de um direito, embora emancipe, também delimita quem é incluído e quem permanece excluído (Carvalho Netto; Scotti, 2020, p. 30). Em síntese: “A igualdade de respeito às diferenças inclui e, ao mesmo tempo, exclui” (Carvalho Netto; Scotti, 2020, p. 45).

Cumprir destacar a relação direta entre o constitucionalismo e o reconhecimento territorial dos povos e comunidades tradicionais, que se manifesta na afirmação do direito fundamental à diferença. Nesse sentido, o direito fundamental à diferença é compreendido como uma expressão de liberdade e igualdade, elementos constitutivos da própria natureza do Direito, que não se limita a um conjunto de regras, mas se configura como um sistema cujo objetivo essencial é proteger a liberdade e a igualdade (Carvalho Netto; Scotti, 2020, p. 64).

Os autores esclarecem que a consagração dos direitos fundamentais exige o reconhecimento moral, universal e abstrato da igualdade e da liberdade como inerentes a todos os indivíduos, expressão hoje consolidada nos direitos humanos e que, nos tempos modernos, redefiniu semanticamente a antiga noção de direito natural:

A consagração dos direitos fundamentais pressupõe a exigência moral, universal e abstrata, do reconhecimento dessa igualdade e dessa liberdade como inerentes a todos os indivíduos que hoje denominados direitos humanos e que na época os modernos conseguiram impor como o novo conteúdo semântico da antiga expressão direito natural (Carvalho Netto; Scotti, 2020, p. 60).

Além disso, ressaltam que “O reconhecimento do outro pressupõe também uma reciprocidade, ou seja, se todos são iguais e livres, todos são autônomos” (Carvalho Netto; Scotti, 2020, p. 60), evidenciando que a afirmação da diferença implica simultaneamente a construção de uma igualdade recíproca entre os sujeitos.

2 TERRITÓRIOS TRADICIONAIS E A POLÍTICA FUNDIÁRIA NO PIAUÍ: ANÁLISE NORMATIVA E EMPÍRICA A PARTIR DAS EXPRESSÕES DO DIREITO FUNDAMENTAL À DIFERENÇA

Este capítulo tem como objetivo discutir as normativas vigentes que tratam da política fundiária do Piauí, com ênfase na regularização fundiária dos territórios pertencentes aos povos e comunidades tradicionais. A análise fundamenta-se ainda na experiência prática no Interpi, a partir de uma abordagem empírica baseada na observação participante.

Combinando a análise das normativas e o relato empírico oriundo da vivência em campo, são analisadas quatro categorias empíricas centrais: episteme dos povos e comunidades tradicionais; raça e etnia; terra; e território. Essas categorias são discutidas como expressões do direito fundamental à diferença, uma vez que refletem não apenas a forma como esse direito é construído na luta dos povos e comunidades tradicionais, mas também como integram a dinâmica de produção de categorias jurídico-conceituais próprias de um constitucionalismo em constante processo de construção.

Para a construção deste capítulo, adotou-se uma abordagem metodológica qualitativa, estruturada a partir de três procedimentos metodológicos principais: a pesquisa documental – análise das normativas vigentes da política fundiária do Piauí na regularização dos territórios dos povos e comunidades tradicionais; a produção empírica dos dados do relato empírico – com base no método da observação participante; e a pesquisa bibliográfica – análise crítica das categorias definidas.

2.1 Instrumentos normativos de reconhecimento dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais no Piauí

As normativas fundiárias atualmente vigentes no Piauí, que orientam o reconhecimento territorial de povos e comunidades tradicionais, encontram fundamento jurídico na Lei Estadual n. 7.294, de 10 de dezembro de 2019, e no Decreto Estadual n. 22.407, de 12 de setembro de 2023. A referida lei estabelece a prioridade desses grupos na destinação de terras públicas e

devolutas, além de apresentar a definição de povos e comunidades tradicionais, adotando o conceito já consagrado no Decreto Federal n. 6.040/2007. Já o decreto estadual regulamenta o procedimento administrativo de regularização dos territórios tradicionais, no âmbito da competência do Interpi.

O processo de elaboração da Lei n. 7.294/2019 contou com o apoio e coordenação do Núcleo de Regularização Fundiária da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Piauí, que elaborou minuta da Lei n. 7.294/2019, pois a anterior, Lei n. 6.709/2015, embora recente, foi avaliada pelos órgãos públicos, instituições e organizações civis como insuficiente para dar conta da complexidade das relações fundiárias rurais no Piauí, principalmente diante dos conflitos na região sul do estado, provocados pelo avanço do agronegócio sobre os territórios das comunidades tradicionais (Brasil, 2022, p. 63).

Assim, o Núcleo de Regularização Fundiária iniciou o processo de discussão da elaboração da nova lei fundiária. As discussões giraram em torno de propor uma nova lei capaz de conciliar os interesses de todos os públicos beneficiários da política fundiária do estado, além de promover o reconhecimento de direitos e garantir segurança jurídica às ocupações. Pela primeira vez, a lei fundiária contou com a participação de todos os atores da política, tais como Interpi, Procuradoria-Geral do Estado do Piauí, Incra, Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), CPT, Federação dos Agricultores Familiares (FAF), Cáritas, Defensoria Pública, OAB-PI, Ministério Público Estadual, Coletivo Comunidade do Cerrado, CEBs, Associação Brasileira dos Produtores de Soja (Aprosoja) e Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Piauí (Faepi). Foram colhidas sugestões de todos os atores, na tentativa de elaborar uma legislação que refletisse as diferenças existentes, procurando atender às demandas apresentadas (Brasil, 2022, p. 64).

No contexto da elaboração da nova lei fundiária, conforme já mencionado, esta contou com o apoio do Tribunal de Justiça do Piauí. Os esforços para a solução das questões fundiárias no estado tiveram início com a criação da Vara Especializada Agrária, em 2011, inicialmente instalada na Comarca de Bom Jesus, região sul do Piauí caracterizada por elevada concentração de investimentos no setor agropecuário. Com a Vara Especializada, tornou-se possível sistematizar os processos decorrentes de demandas fundiárias e possessórias da região do Cerrado piauiense, permitindo a obtenção de dados mais precisos sobre a situação fundiária no estado (Holanda, 2025, p. 40).

Após os debates acerca da elaboração da nova lei fundiária, o então governador José Wellington Barroso de Araújo Dias (PT) encaminhou o Projeto de Lei Ordinária n. 3.511 à Assembleia Legislativa em 3 de outubro de 2019, para apreciação do deputado Themístocles

de Sampaio Pereira Filho, presidente da Assembleia Legislativa do Piauí. O Projeto de Lei tratava da política estadual de regularização fundiária. O processo de apreciação legislativa ocorreu de forma notavelmente célere, culminando na promulgação da Lei n. 7.294, em 10 de dezembro de 2019, que instituiu a política fundiária no estado (Silva Junior, 2022, p. 35). Assim, a lei tem como objetivos principais: assegurar o direito à terra por meio da legitimação da posse, atendendo às demandas dos movimentos sociais; disciplinar o controle e o uso do solo, prevenindo a destinação inadequada dos imóveis pertencentes ao estado; e ampliar a segurança jurídica (Silva Junior, 2022, p. 36).

Além do que afirma o Núcleo de Regularização Fundiária, a elaboração da nova lei foi fruto das reivindicações dos movimentos sociais de luta por terra e território que atuam no Piauí. Como mencionado no capítulo anterior, foram até o Banco Mundial (que financiava, por meio de acordo de empréstimos, a política fundiária do Piauí) em Washington, para denunciar a negligência do estado em reconhecer os territórios das comunidades tradicionais. Apesar da conquista da nova lei, as comunidades do sul do estado, principalmente, continuam a enfrentar graves conflitos fundiários, muitos decorrentes da falta de regularização fundiária.

Embora a lei tenha buscado atender às reivindicações dos povos tradicionais, o setor agropecuário recebeu maior destaque, especialmente com a aprovação relâmpago da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 02/2019, de autoria do governador Wellington Dias, para acrescentar parágrafo único¹⁴ ao art. 7º do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do estado do Piauí. Isso ensejou a publicação da Lei Complementar n. 244/2019, cuja tramitação ocorreu de forma concomitante à da Lei 7.294/2019, mas com um processo ainda mais célere, pois a tramitação da PEC n. 02/2019 se iniciou no dia 16/10/2019 e, em 26/11/2019, já havia parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). No mesmo dia, conforme lembra a Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais (AATR), a proposição foi incluída na Ordem do Dia e aprovada em dois turnos pelo Plenário, tendo sido promulgada no dia 05/12/2019 (AATR, 2021, p. 9).

¹⁴ Art. 7º No prazo de um ano, a contar da promulgação da Constituição, a Secretaria do Meio Ambiente, em ação articulada com a Advocacia-Geral do Estado e o Instituto de Terras do Piauí, promoverá ações discriminatórias, para definição das áreas de proteção de interesse ecológico especial ou de proteção dos ecossistemas naturais. Parágrafo único. O Estado do Piauí poderá, na forma da lei complementar e mediante pagamento, reconhecer o domínio de imóvel rural matriculado no competente Cartório de Imóveis em nome de particular, pessoa física ou jurídica, cuja cadeia dominial não demonstre o regular destaque do patrimônio público para o privado, desde que: I - o proprietário tenha adquirido o imóvel de boa-fé; II - a matrícula originária tenha sido aberta antes de 01 de outubro de 2014; III - o georreferenciamento esteja certificado, conforme a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001 e o cadastro do imóvel esteja atualizado no INCRA; V - inexistam disputas judiciais sobre a área; VII - o imóvel não se sobreponha a territórios tradicionais; VI - o proprietário demonstre a prática de cultura efetiva no imóvel e a observância da legislação ambiental, em especial quanto às áreas de reserva legal e preservação permanente. Fonte: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70447/CE_Piaui.pdf?sequence=8.

Esse processo legislativo chama atenção, pois se assemelha ao ocorrido com a publicação da Lei n. 601/1850 (Lei de Terras). Tal lei, além de alterar a estrutura fundiária do país, tinha como objetivo implícito impedir que negros libertos tivessem acesso formal à terra. No caso em análise, observa-se uma preocupação com supostas legalizações de terras griladas pelo estado que, eventualmente, poderiam se sobrepor a territórios tradicionais. Em outras palavras, isso representa um limitador à garantia do acesso à terra para comunidades tradicionais. Um exemplo concreto é o processo de regularização do território da comunidade indígena Morro D'Água II, em que parte da área reivindicada foi reconhecida pelo estado como legítima, não sendo possível, portanto, reconhecê-la como pertencente à comunidade indígena. O estado alegou que a medida visava a cumprir a legislação estadual vigente, deixando a comunidade sem o reconhecimento de seu território completo. Assim, a Lei Complementar n. 244/2019 dispõe sobre o reconhecimento do domínio de ocupações consolidadas, sendo comumente denominada “grilagem verde”, pois representa, na visão crítica, uma brecha concedida pelo estado para regularizar ocupações de forma controversa. Observa-se ainda que a Lei Complementar n. 244 não foi objeto de consulta ou qualquer participação popular, não causando surpresa, portanto, que o reconhecimento de domínio tenha sido refutado pelos movimentos sociais e organizações da sociedade civil durante os debates da elaboração da Lei n. 7.294/2019 (AATR, 2021, p. 9-10).

Posto isso, será realizada a análise da legislação vigente que dispõe sobre a política estadual de regularização das ocupações exercidas sobre terras públicas e devolutas pertencentes ao estado do Piauí, notadamente a Lei n. 7.294/2019, seguida da análise do Decreto n. 22.407/2021, que regulamenta o procedimento administrativo para o reconhecimento dos territórios dos povos e comunidades tradicionais.

Para tanto, é necessário compreender, em um primeiro momento, os conceitos de terras públicas e terras devolutas, assim como o processo de arrecadação dessas últimas, que ocorre por meio de ações discriminatórias. Essa compreensão é fundamental, considerando que a política fundiária do Piauí tem como objetivo principal a destinação dessas terras – públicas e devolutas.

2.1.1 Das terras devolutas e do processo de arrecadação por meio da ação discriminatória administrativa

O instituto das terras devolutas é genuinamente brasileiro, uma vez que não há menção a ele na legislação internacional. Sua definição é inaugurada com a Lei de Terras de 1850 (Lei

n. 601), mais precisamente em seu art. 3º, que define como terras devolutas aquelas que não estejam destinadas ao uso público, nem em domínio privado por título legítimo, sesmaria ou outra concessão. A finalidade da lei era identificar e extremar (separar) as terras públicas das particulares e promover a segurança jurídica às aquisições e ocupações rurais da elite agrária da época.

A referida lei tinha como finalidade colocar ordem nas ocupações que aconteciam de forma desordenada, principalmente após o fim do regime de sesmaria em 1822, ou seja, houve um interstício de 28 anos sem legislação fundiária no Brasil. A Lei de Terras também foi responsável por transformar a terra em mercadoria, pois instituiu que somente por meio da compra seria possível adquirir a propriedade da terra, o que trouxe consigo as bases do racismo, visto que impossibilitou o acesso à terra a grande parte da população negra e pequenos posseiros (AATR, 2021, p. 2). Além disso, a partir da Lei de Terras de 1850, o Estado brasileiro passou a consolidar a tradição de destinar suas terras por meio da venda, prática que só viria a ser alterada com o passar dos anos, quando houve também a possibilidade da legitimação das posses pelo poder público – como se vê na legislação fundiária do Piauí – por meio da emissão de títulos individuais (Carvalho, 2020, p. 13).

São consideradas terras devolutas aquelas que não foram incorporadas ao patrimônio público em sua cadeia sucessória e aquelas que não foram devidamente transferidas do patrimônio público ao privado, nos termos da Lei n. 601/1850 e de seu regulamento, o Decreto n. 1.318/1854. Assim, presumem-se como terras devolutas aquelas que nunca tiveram nenhum registro em cartório de registros de imóveis, cabendo ao particular fazer prova de sua posse para posterior legitimação, se for o caso (AATR, 2021, p. 15). No mesmo sentido, a ADPF nº 1056 consagra o mesmo princípio.

Sobre a conceituação e diferenças entre as terras públicas e as terras devolutas, Rocha e colaboradores explicam:

As terras devolutas se diferenciam das terras pertencentes ao patrimônio público mesmo que as duas sejam consideradas bens públicos, pois as terras devolutas são aquelas que não se acham aplicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal, que não haja legitimamente sido incorporadas ao domínio privado. Já as terras públicas pertencentes ao patrimônio fundiário público são aquelas que estão inscritas e destinadas a algum fim, seja para preservação ambiental ou para reforma agrária (Rocha *et al.*, 2015, p. 165).

Portanto, terras públicas são aquelas que pertencem legalmente aos estados, possuindo registro cartorial e matrícula em domínio imobiliário do Estado. Já as terras devolutas são uma categoria de terras públicas, são aquelas terras que não estão nem sob domínio de particular,

nem do Estado. Em síntese, toda terra devoluta é pública, mas nem toda terra pública é devoluta. A “Constituição Federal de 1891 determinou a transferência das terras devolutas da União para os Estados, passando a estes a competência para identificar e demarcar as terras públicas devolutas” (AATR, 2021, p. 3). Porém, nem todos os estados conseguiram adotar medidas para arrecadação dessas terras, dando margem para a prática de grilagem de terras públicas e conflitos fundiários envolvendo as comunidades tradicionais e locais. A destinação de terras devolutas para os povos e comunidades tradicionais só viria a ter previsão na legislação estadual a partir da publicação do Decreto n. 4.887/2003 (Carvalho, 2020, p. 16).

Para que as terras devolutas sejam incorporadas ao patrimônio público estadual, é preciso que seja realizado um procedimento chamado ação discriminatória: “a discriminação das terras devolutas é um dos mais importantes institutos do Direito Agrário, pois é um procedimento que tem por finalidade a identificação e a separação das terras públicas das devolutas” (Rocha *et al.*, 2015, p. 197). É que o atesta Carvalho (2020, p. 19): “para que as terras que pertencem legalmente aos Estados, as terras públicas, possam ser destinadas a terceiros, foram elaboradas legislações que autorizam o poder público a fazer tais destinações”. Ou seja, as terras devolutas são arrecadadas, tornando-se terras públicas, ficando aptas a serem destinadas.

O processo discriminatório, geralmente, é iniciado pela via administrativa e, no decorrer da ação, poderá se transformar em um processo judicial. No caso do Piauí, para regulamentar esse procedimento, foi promulgada a Lei Estadual n. 6.709/2015, que dispõe sobre a reforma, regularização fundiária e colonização de terras devolutas do estado. Essa lei foi parcialmente revogada pela Lei Estadual n. 7.294/2019, permanecendo, entretanto, a parte sobre a ação discriminatória administrativa e judicial. Assim, “a ação discriminatória visa separar, extremar as terras devolutas das terras particulares e promover o registro cartorial dos imóveis apurados como públicos” (Rocha *et al.*, 2015, p. 201).

A compreensão sobre as terras públicas e devolutas é necessária, pois o Piauí executa sua política de regularização das terras que legalmente lhe pertencem, ou seja, as terras públicas e devolutas. Ademais, são essas as terras que, no âmbito da política fundiária de regularização dos territórios tradicionais, são prioritariamente destinadas aos povos e comunidades tradicionais.

Como visto no capítulo anterior, o Piauí tem uma extensão territorial de aproximadamente 251.529 km². Segundo pesquisa realizada por Reydon *et al.* (2017, p. 307), 57,7% dessa área total é de propriedade privada, sendo que 22% das terras públicas não estão

cadastradas; ainda, 9,5% de sua área está na Unidade de Conservação administrada pela União, pelos estados e municípios.

Quanto ao número de terras cadastradas no Piauí, conforme publicado no *Atlas Territorial do Estado do Piauí*, tem-se a seguinte síntese:

O Atlas Territorial do Estado do Piauí, publicado em outubro/2020, revela a continuidade da concentração fundiária no Estado. Aproximadamente 85,7% de seu território cadastrado no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) como pretensa propriedade, correspondente a 83,10% em números de imóveis, ao passo que apenas 14,30% do território consta como posse, correspondendo a 16,90% de números de imóveis. De modo inversamente proporcional os menores imóveis representam 91,51% dos imóveis cadastrados e ocupam apenas 6.941.232,39 ha, correspondendo a 24,16% da área total do estado, enquanto os imóveis com mais de 15 módulos fiscais representam apenas 2,16% dos imóveis cadastrados em uma área de 13.067.431,66 ha, ou, 52,59% da área total cadastrada no SNCR (AATR, 2021, p. 3).

Constata-se, portanto, que persiste a concentração fundiária no Piauí, pois a maior parte do território do estado registrada no SNCR aparece como propriedade (85,7% do território e 83,10% dos imóveis), enquanto apenas uma pequena parte está registrada como posse (14,3% do território e 16,90% dos imóveis). Ou seja, refletindo uma profunda desigualdade entre o número de imóveis e a extensão das áreas, os imóveis menores representam a maioria dos imóveis cadastrados, 91,51%, porém, ocupam apenas um quarto da área total do estado, equivalente a 24,16%. Já os imóveis considerados grandes propriedades, com mais de 15 módulos fiscais, correspondem apenas a 2,16% do total de imóveis, mas concentram mais da metade de toda a área cadastrada, 52,59%. Em outras palavras, muitos imóveis pequenos (até 4 módulo fiscais) ocupam pouca terra, enquanto grandes imóveis concentram a maior parte do território. Ressalta-se, dessa forma, a necessária e urgente redistribuição justa de terras, seja por meio da reforma agrária, seja por meio da regularização fundiária dos territórios dos povos e comunidades tradicionais.

Reydon e colaboradores (2017) atestam que, no Piauí, a União não possui terras devolutas, ou seja, todos os milhões de hectares de terras devolutas são de propriedade imobiliária do estado. Os referidos autores chamam atenção para o fato de que o Piauí demorou a perceber o “imenso patrimônio que possui”, de modo que as maiores partes dessas terras devolutas se concentram na região do Cerrado, hoje integrada ao Matopiba, região onde têm avançado as produções do agronegócio e, por vezes, causado conflitos com as comunidades tradicionais e locais.

Os autores (2017) acrescentam que, pelo fato de as terras devolutas do Piauí estarem concentradas, em sua maioria, em regiões de solo fértil, essas áreas tornaram-se alvo fácil da

especulação imobiliária. Esse cenário favoreceu uma série de práticas ilegais de grilagem¹⁵, nas quais indivíduos passaram a ocupar irregularmente essas terras e a registrá-las em cartório, muitas vezes com indicações divergentes quanto à sua extensão. Essa dinâmica resultou em inúmeros conflitos, envolvendo supostos proprietários, comunidades locais e o poder público, gerando instabilidade fundiária e disputas territoriais que persistem até os dias atuais (Reydon *et al.*, 2017, p. 308).

A AATR (2021, p. 14) ressalta que as terras estaduais destinadas à regularização fundiária, por meio da transferência de domínio, necessitam ser previamente discriminadas. Em outras palavras, é fundamental que o Piauí conheça e identifique suas terras, distinguindo as áreas particulares das públicas, e proceda à arrecadação e ao devido registro em nome do estado, a fim de possibilitar sua adequada destinação.

Em 2020, o Piauí instaurou processos de ação discriminatória administrativa em todos os 224 municípios, com o objetivo de conhecer integralmente seu território e promover a correta destinação das terras. O artigo 8º da Lei Estadual n. 7.294/2019 determina que “Pertencem ao Estado do Piauí, além dos imóveis rurais devidamente registrados em seu nome, as terras devolutas existentes em seu território, excluídas as da União, na forma do Art. 26, IV, da Constituição Federal”. A arrecadação deve ser conduzida de forma criteriosa e qualificada, de modo a assegurar, sobretudo, a segurança jurídica dos imóveis a serem destinados. Nas redes sociais do Interpi, tem sido divulgado que o estado arrecadou em 2023 a 2025 mais de 4 milhões de hectares de terras devolutas; mais de 300 mil hectares estão com matrículas abertas em nome do estado, via protocolo administrativo; mais de 2 milhões de hectares estão com pedidos de abertura de matrículas protocolados no Programa Regularizar, do Tribunal de Justiça; e há mais de 800 mil hectares regularizados.

¹⁵ Grilagem de terras é a falsificação de documentos para, ilegalmente, tomar posse de terras devolutas ou de terceiros, bem como de prédios ou prédios indivisos.

Figura 1 - Dados sobre gestão de terras do Interpi (2024 e 2025)



Fonte: Redes sociais do Interpi. Disponível em: <https://www.instagram.com/interpioficial/>.

A arrecadação de terras devolutas por meio das ações discriminatórias tem sido imprescindível para a efetivação dos direitos à posse e à propriedade dos territórios tradicionais, visto que até setembro de 2025 a regularização da maioria das comunidades tradicionais, a partir da política fundiária do Piauí, ocorreu por meio de arrecadação de terras devolutas. Atualmente, o procedimento de arrecadação (ação discriminatória de terras devolutas do Piauí) está disciplinado na Lei Estadual n. 8.006/2023, que revogou os dispositivos sobre ações discriminatórias da Lei Estadual n. 6.709/2015 (hoje totalmente revogada). Na prática, observa-se que, durante os trabalhos de regularização fundiária, quando se identifica a ocupação de áreas devolutas por comunidades tradicionais, ocorre o fracionamento da ação discriminatória. Esse procedimento, presente em todos os municípios, tem como objetivo agilizar o processo de reconhecimento dessas comunidades

Quadro 3 - Territórios de povos tradicionais titulados no estado do Piauí (atualizados em outubro de 2025)

N.	Processo	Comunidade	Identidade étnica	Município	Ação Discriminatória Administrativa	Nº de famílias	Ano titulação	Área titulada (Ha)
1	00071.008531/2019-25	Olho D'água dos Negros (Antes Era dos Pires)	Quilombola	Esperantina	Não possui discriminatória	89	2006	626,839
2	00071.005998/2019-13	Sítio Velho	Quilombola	Assunção do Piauí	Não possui discriminatória	87	2006	847,8211
3	00071.006021/2019-13	Fazenda Nova	Quilombola	Isaías Coelho	Não possui discriminatória	166	2008	5.592,5036
4	00071.006012/2019-22	Volta do Campo Grande	Quilombola	Campinas do Piauí	Não possui discriminatória	123	2007	10.897,5945
5	00071.006024/2019-57	Morrinho	Quilombola	Isaías Coelho	Não possui discriminatória	188	2008	2.532,8489
6	00071.005924/2019-87	Vaquejador	Quilombola	Piripiri	00071.001957/2019-58	154	2021	270,8841
7	00071.005870/2019-50	Marinheiro	Quilombola	Piripiri	00071.001956/2019-11	100	2021	208,1455
8	00071.005828/2019-39	Queimada Grande	Quilombola	Isaías Coelho	Não possui discriminatória	70	2020	3.257,6764
9	00071.006277/2020-64	Riacho Fundo	Quilombola	Isaías Coelho	Não possui discriminatória	200	2021	1.842,7621
10	00071.005826/2019-40	Sabonete	Quilombola	Isaías Coelho	Não possui discriminatória	47	2022	1.962,248
11	00071.005742/2019-14	Mimbó	Quilombola	Amarante	00071.000794/2023-72	53	2023	2.873,5074
12	00071.005927/2019-11	Sumidouro	Quilombola	Queimada Nova	00071.004061/2023-15	47	2023	927,386

N.	Processo	Comunidade	Identidade étnica	Município	Ação Discriminatória Administrativa	Nº de famílias	Ano titulação	Área titulada (Ha)
13	00071.005813/2019-71	Angical	Quilombola	Colônia do Piauí	Não possui discriminatória	90	2023	443,986
14	00071.005955/2019-38	Paquetá	Quilombola	São João da Varjota	Não possui discriminatória	58	2023	130,3059
15	00071.003508/2021-69	Potes	Quilombola	São João da Varjota	Não possui discriminatória	44	2023	67,678
16	00071.005856/2019-56	Chupeiro	Quilombola	Paulistana	00071.005018/2023-69	17	2023	626,5639
17	00071.005967/2019-62	Macacos	Quilombola	São Miguel do Tapuio	00071.000080/2024-45	65	2024	2.780,3576
18	00071.005738/2019-48	Tanque de Cima	Quilombola	Acauã	00071.000329/2024-12	77	2024	571,0789
19	00071.005925/2019-21	Pitombeira	Quilombola	Queimada Nova	00071.007319/2023-27	95	2024	1.266,1976
20	00071.005825/2019-03	Caraíbas	Quilombola	Isaías Coelho	Não possui discriminatória	138	2024	1.288,71
21	00071.005923/2019-32	Sussuarana	Quilombola	Piripiri	00071.000002/2019-83	110	2024	1.135,4550
22	00071.005802/2019-91	Vila São João	Quilombola	Campo Largo do Piauí e Matias Olímpio	00071.000530/2024-08	90	2024	2.346,8461
23	00071.003518/2021-02	Volta do Riacho	Quilombola	Queimada Nova	00071.007905/2023-71	50	2024	521,7380
24	00071.005735/2019-12	Escondido	Quilombola	Acauã	00071.000319/2024-87	10	2024	277,8089

N.	Processo	Comunidade	Identidade étnica	Município	Ação Discriminatória Administrativa	Nº de famílias	Ano titulação	Área titulada (Ha)
25	00071.005864/2019-01	São Martins	Quilombola	Paulistana	00071.000189/2024-82	84	2024	2.042,5491
26	00071.009230/2020-52	Lagoa do Martins	Tradicional/Brejeira	Gilbués	00071.005106/2023-61	3	2024	65,6529
27	00071.003514/2021-16	Sombrio	Quilombola	Paulistana	00071.005316/2023-59	64	2024	616,0545
28	00071.005868/2019-81	Barro Vermelho	Quilombola	Paulistana	00071.005618/2023-27	170	2024	2.483,7189
29	00071.003501/2021-47	Mucambo	Quilombola	Paulistana	Não possui discriminatória	23	2024	333,4804
30	00071.000150/2021-12	Salto	Tradicional/ Brejeira	Bom Jesus	00071.025985/2019-61	33	2021	2.920,88
31	00071.003106/2021-64	Povo Indígena Tabajara de Piripiri	Indígena	Piripiri	Ação de desapropriação por interesse social	246	2022	155,2351
32	00071.007268/2020-91	Serra Grande	Indígena	Queimada Nova	00071.005123/2019-11	60	2020	2.114,68
33	00071.003204/2021-00	Nazaré	Indígena	Lagoa de São Francisco	Ação de desapropriação por interesse social	141	2022	160
34	00071.002121/2021-95	Vila Esperança	Tradicional/ Quebradeira de Coco	Esperantina	Ação judicial de desapropriação por interesse social/acordo judicial não finalizado	67	2022	1.219,485
35	00071.005931/2019-89	Baixa Da Onça	Quilombola	Paulistana	Não possui discriminatória	104	2024	1.358,9619
36	00071.002836/2024-91	Santa Rosa	Tradicional/ Quebradeira de Coco	São João do Arraial	00071.004390/2024-39	123	2025	1.162,0696

N.	Processo	Comunidade	Identidade étnica	Município	Ação Discriminatória Administrativa	Nº de famílias	Ano titulação	Área titulada (Ha)
37	00071.003451/2021-06	Batemaré	Indígena	Paulistana	00071.004928/2024-13	253	2025	3.001,2135
38	00071.005768/2019-54	Baixão	Quilombola	Betânia	00071.005412/2024-88	93	2025	337,1963
39	00071.003493/2021-39	Canadá Corrente	Quilombola	Oeiras	00071.001182/2025-69	41	2025	262,6803
40	00071.005945/2019-01	Cepisa	Quilombola	Oeiras	00071.001396/2025-35	71	2025	452,1127
41	00071.003496/2021-72	Cantinho Corrente	Quilombola	Oeiras	00071.001855/2025-81	13	2025	265.7149
42	00071.003013/2024-82	Palheta	Quilombola	Oeiras	00071.001395/2025-91	23	2025	457.5021
43	00071.003503/2021-36	Mourões	Quilombola	Colônia do Piauí	Não possui discriminatória	130	2025	703,7594
44	00071.005841/2019-98	Canto Fazenda Frade	Quilombola	Oeiras	00071.001867/2025-13	187	2025	1.003,8881
45	00071.005930/2019-34	Tapuio	Quilombola	Queimada Nova	00071.003605/2025-85	13	2025	557,5307
TOTAL DE FAMÍLIAS: 4.327 TOTAL DA ÁREA TITULADA (HA): 70.253,27 hectares								

Fonte: Informações coletadas a partir de tabelas produzidas e cedidas pelo Interpi.

À vista disso, compreende-se que as terras destinadas para a regularização dos povos e comunidades tradicionais serão as terras públicas legalmente incorporadas ao patrimônio público, ou seja, pertencentes ao Piauí. Portanto, a Lei n. 7.294/2019 é a norma que disciplina a execução da política fundiária e a destinação das terras públicas e devolutas do Piauí, estabelecendo as balizas jurídicas a serem observadas pelo Interpi no reconhecimento do direito à terra para os povos e comunidades tradicionais.

Em suma, o Piauí divulga que milhões de hectares foram arrecadados, sendo que cerca de apenas 70 mil hectares foram destinados às comunidades tradicionais. Assim, ficam os questionamentos: *Existimos? A quem será que se destina?*¹⁶ Ou seja, as comunidades tradicionais existem e vivem por todo o território piauiense, mas a quem se destina esses milhões de hectares arrecadados? Vimos que para as comunidades não é.

2.1.2 Da Lei Estadual n. 7.294, de 10 de dezembro de 2019: institui a política estadual de regularização das ocupações sobre terras públicas e devolutas pertencentes ao Piauí

Neste tópico, é realizada a análise da Lei Estadual n. 7.294/2019, que dispõe sobre a política de regularização fundiária no Piauí e revoga dispositivos da Lei Estadual n. 6.709, de 28 de setembro de 2015. Essa norma trata especificamente da regularização das ocupações exercidas sobre terras públicas e devolutas pertencentes ao estado (art.1º¹⁷). Por essa razão, neste segundo capítulo, busca-se inicialmente situar o leitor quanto ao contexto e às definições de terras devolutas e terras públicas.

O artigo 2º da referida lei atribui ao Interpi a competência para a gestão das terras públicas e devolutas estaduais, nos termos da Lei Estadual n. 3.783, de 16 de dezembro de 1980. Todavia, essa lei foi revogada pela Lei Estadual n. 8.006/2023, que rebatizou o Instituto de Terras do Piauí para Instituto da Regularização Fundiária e do Patrimônio Imobiliário do Piauí, mantendo, todavia, o acrônimo Interpi. Essa alteração do nome parece se adequar às atribuições do órgão fundiário, que vai além de meramente gerir as terras do estado. Neste trabalho, optou-se por manter a denominação antiga, pois ela ainda é amplamente utilizada tanto pelos próprios servidores do órgão quanto pela população em geral.

A análise da referida lei abrangerá apenas os artigos que fazem referência à política fundiária voltada para a regularização das ocupações exercidas por povos e comunidades

¹⁶ Alusão à música Cajuína, de Caetano Veloso.

¹⁷ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a política estadual de regularização das ocupações exercidas sobre terras públicas e devolutas pertencentes ao Estado do Piauí.

tradicionais, sendo conduzida conforme a ordem estabelecida no próprio dispositivo legal. Assim, seu Capítulo I, que aborda as disposições gerais – mais precisamente a definição do objeto da lei e de seus conceitos – estabelece que a norma trata das ocupações em terras estaduais e devolutas, cabendo ao Interpi a condução do processo de regularização fundiária, o que inclui a emissão de títulos de domínio, tanto individuais quanto coletivos. Nesse contexto, o artigo 3º aborda conceitos fundamentais da lei, como ocupação, exploração do imóvel e de imóvel rural. No inciso X, a lei apresenta, especificamente, a definição de territórios tradicionais, a saber:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

X - territórios tradicionais: os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem o art. 231, da Constituição Federal, e o art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e demais regulamentações (Piauí, 2019, grifos nossos).

Observa-se que o Piauí considera territórios tradicionais aqueles espaços necessários para a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, especificados aqui como os povos quilombolas e povos indígenas, bem como se subentende que os demais povos tradicionais que se reconheçam como tais poderão requerer do estado a regularização de seus territórios. Essa definição é a mesma contida no art. 3º do Decreto n. 6.040/2007, inciso II¹⁸.

Carvalho (2023, p. 32) chama atenção para a diversidade sociocultural do Brasil, que acabou por resultar em uma diversidade fundiária, pois cada segmento de povos e comunidades tradicionais desenvolveu um modo próprio de lidar com a terra e o meio ambiente em que vive. O território de cada povo tradicional é, geralmente, definido a partir de elementos naturais, como biomas e formas de subsistência. Dessa forma, observa-se que determinados grupos estão concentrados em regiões específicas: as quebradeiras de coco, por exemplo, encontram-se principalmente nos estados do Pará, Maranhão, Tocantins e Piauí; as comunidades geraizeiras, por sua vez, ocupam a região norte de Minas Gerais, enquanto os Fundos e Fechos de Pastos situam-se na Bahia.

¹⁸ Decreto nº 6.040/2007: Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações.

Outros elementos também devem ser considerados na definição de territórios, como os fluxos de migração, além da compreensão de que território não deve ser entendido como algo estático, uma vez que os povos mantêm uma relação dinâmica com seus territórios e, por vezes, são forçados a migrar. Indígenas e ciganos são exemplos de povos obrigados a migrar; há ainda comunidades quilombolas que foram desterritorializadas (Carvalho, 2023, p. 34). No caso do Piauí, grande parte dos povos indígenas vem lutando pela retomada de seus territórios, enquanto outros foram expulsos.

Carvalho (2023, p. 39) define territórios tradicionais como “um processo histórico de construção política e intelectual para atender à demanda de grupos sociais que reivindicam um tratamento diferenciado, sobretudo pelo poder público”. Assim, conforme discutido no capítulo anterior, é fundamental que as especificidades dos povos tradicionais sejam reconhecidas, de modo a garantir a efetivação do direito à igualdade e liberdade.

Na Seção II da lei, que trata da política de destinação de terras públicas, o artigo 5º dispõe sobre a necessidade de observar uma ordem de prioridades na destinação dessas terras. O inciso I estabelece: “I – regularização dos territórios tradicionais [...]”. Ou seja, a política fundiária do Piauí deve obedecer a uma ordem de prioridade, dando prioridade às comunidades tradicionais na destinação de terras. Por exemplo, em uma mesma área pertencente ao estado, se estiverem presentes tanto comunidades tradicionais quanto posseiros não tradicionais, a prioridade deve recair sobre as comunidades tradicionais na destinação das terras arrecadadas, bem como essas terras devem ter prioridade nos processos de regularização dos povos e comunidades tradicionais.

A AATR (2021, p. 7-8) destaca que “a destinação prioritária à regularização dos territórios tradicionais na política fundiária do Estado do Piauí representa um importante avanço, pois reconhece a existência dos diversos povos e comunidades”. Ressalta-se ainda que a política estadual assegura a implementação de políticas públicas voltadas à permanência dos povos tradicionais em seus territórios, respeitando seus modos de vida e suas formas de organização coletiva. A AATR enfatiza que a inclusão do conceito de territórios tradicionais na referida lei só foi possível graças à participação ativa dos movimentos sociais e da sociedade civil durante sua elaboração.

Assim, compreende-se que a Lei Estadual n. 7.294/2019 representa, de fato, o início de uma mudança na estrutura fundiária do Piauí e na política de regularização fundiária do estado. Em nenhum outro momento houve participação efetiva dos povos, tampouco existiu uma lei que contemplasse de forma ampla os povos e comunidades tradicionais. A Lei Estadual n.

6.709/2015 fez apenas uma breve menção aos povos quilombolas, enquanto a Lei Estadual n. 5.595/2006 teve limitada efetividade.

No Capítulo III, que trata da Regularização Fundiária, a Seção IX aborda especificamente os territórios dos povos e comunidades tradicionais, especialmente no que se refere à definição desses povos e comunidades, bem como aos processos de identificação e mapeamento de seus territórios. Fica claro que compete ao Interpi realizar tais procedimentos, manter os dados atualizados sobre as comunidades e, ainda, celebrar parcerias e convênios a fim de assegurar a regularização fundiária das comunidades tradicionais. Por fim, a Seção IX estabelece que o procedimento administrativo do Interpi será regulamentado por meio de decreto estadual.

Quanto à definição de povos e comunidades tradicionais, observa-se que se trata da mesma definição contida no artigo 3º, inciso I, do Decreto Federal n. 6.040/2007:

Art. 28. São considerados povos e comunidades tradicionais, para os efeitos desta Lei, grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (Piauí, 2019, *online*).

Assim, percebe-se que o legislador estadual buscou alcançar a diversidade de povos que vivem e ocupam as terras do Piauí, ampliando a destinação aos povos tradicionais de outros segmentos, não se limitando apenas ao reconhecimento de territórios das comunidades quilombolas. Entretanto, como já observado, os territórios tradicionais com maior número de titulação coletiva são os de identidade tradicional quilombola e situados em terras públicas (devolutas arrecadadas e inseridas no patrimônio público do estado).

O artigo 29 prevê que o Interpi fará a identificação e o mapeamento das comunidades tradicionais:

Art. 29. O Estado, por intermédio do INTERPI, procederá à identificação e ao mapeamento das comunidades de que trata esta Lei, devendo desenvolver e manter sistema integrado de informações, envolvendo os órgãos e as entidades da administração direta e indireta do Estado.

Parágrafo único. O INTERPI poderá efetivar convênios com outras instituições para proceder à identificação das comunidades tradicionais (Piauí, 2019, *online*).

A identificação e o mapeamento das comunidades tradicionais constituem etapas fundamentais para garantir o reconhecimento territorial desses povos, uma vez que são considerados peças técnicas, e todos os trabalhos preparatórios visam à emissão de títulos,

promovendo segurança jurídica e acesso a políticas públicas. Nesse sentido, em um primeiro momento, em resposta às reivindicações dos Coletivos de Povos Tradicionais do Cerrado, apoiados pela CPT, foram identificadas e mapeadas 20 comunidades do Cerrado entre os anos de 2020 e 2021, sendo que 10 delas dispõem, além do mapa, de relatórios antropológicos. Reitera Carvalho (2020, p. 33): “realizar o mapeamento das comunidades tradicionais possibilita ter informações preliminares sobre o território tradicional reivindicado, na medida em que o mapeamento identifica e localiza a comunidade. Assim, é possível também estimar a quantidade de áreas públicas que são demandadas”. Esse processo, além de estimar as terras públicas, garante que elas não sofram novas intervenções de terceiros, que a todo tempo tentam se sobrepor aos territórios tradicionais.

Quadro 4 - Comunidades tradicionais - Demacamp

N.	N. Processo	Comunidade	Identidade étnica	Tipo de produto
1	00071.009242/2020-87	Angelim	Comunidade Tradicional	Relat. Antrop. de Identific. e Delimitação Territorial
2	00071.009245/2020-11	Araças	Comunidade Tradicional	Mapeamento
3	00071.007242/2020-42	Baixão Fechado	Comunidade Tradicional	Mapeamento
4	00071.009241/2020-32	Barra da Lagoa	Comunidade Tradicional	Relat. Antrop. de Identific. e Delimitação Territorial
5	00071.009244/2020-76	Boa Esperança	Comunidade Tradicional	Mapeamento
6	00071.007256/2020-66	Brejo do Miguel	Comunidade Tradicional	Relat. Antrop. de Identific. e Delimitação Territorial
7	00071.007347/2020-00	Brejo Seco	Comunidade Tradicional	Mapeamento
8	00071.007355/2020-48	Brejim	Não quis titulação coletiva	Mapeamento
9	00071.007352/2020-12	Cabeceira do Brejo	Comunidade Tradicional	Mapeamento
10	00071.009231/2020-05	Cabeceira do Rio	Comunidade Tradicional	Relat. Antrop. de Identific. e Delimitação Territorial

N.	N. Processo	Comunidade	Identidade étnica	Tipo de produto
11	00071.007250/2020-99	Chupé	Comunidade Tradicional	Relat. Antrop. de Identific. e Delimitação Territorial
12	00071.009248/2020-54	Gato	Comunidade Tradicional	Mapeamento
13	00071.009256/2020-09	Jacu	Comunidade Tradicional	Mapeamento
14	00071.009230/2020-52	Lagoa dos Martins	Comunidade Tradicional	Relat. Antrop. de Identific. e Delimitação Territorial
15	00071.007354/2020-01	Matas	Comunidade Tradicional	Relat. Antrop. de Identific. e Delimitação Territorial
16	00071.007287/2020-17	Morro D'água I (de Baixo)	Indígena	Relat. Antrop. de Identific. e Delimitação Territorial
17	00071.007286/2020-72	Morro D'água II	Indígena	Relat. Antrop. de Identific. e Delimitação Territorial
18	00071.009247/2020-18	Nova Santana	Comunidade Tradicional	Mapeamento
19	00071.009249/2020-07	Onça	Comunidade Tradicional	Mapeamento
20	00071.007290/2020-31	Riacho dos Cavalos	Comunidade Tradicional	Mapeamento
21	00071.009246/2020-65	Serra Partida	Comunidade Tradicional	Mapeamento
22	00071.007348/2020-46	Sete Lagoas	Comunidade Tradicional	Mapeamento
23	00071.007253/2020-22	Vão do Vico	Indígena	Relat. Antrop. de Identific. e Delimitação Territorial
Total de comunidades listadas: 23				
Observação: As comunidades Jacu, Gato e Onça são pequenas, muito próximas e contíguas, mas receberam processos separados.				

Fonte: Lista organizada pela equipe GPCT 2021.

Por último, o artigo 30 menciona que o procedimento administrativo do Interpi será regulamentado por meio de decreto:

Art. 30. Compete ao Estado, por intermédio do INTERPI, a regularização dos povos e comunidades tradicionais identificados nas terras públicas e devolutas estaduais através de procedimento administrativo a ser regulamentado em decreto (Piauí, 2019, *online*).

Nesse sentido, foram elaborados dois decretos com o objetivo de criar um fluxo administrativo capaz de atender às especificidades do processo de regularização fundiária previsto na política estadual. Conforme Carvalho (2020, p. 40), “o processo administrativo é formado por uma sequência de atos, que seguem um fluxo preestabelecido.” Dessa forma, a política fundiária do Piauí busca seguir um procedimento adequado para garantir o devido reconhecimento dos povos tradicionais.

2.1.3 Do Decreto Estadual n. 22.407, de 10 de setembro de 2023: a política de regularização fundiária do Piauí para ocupações de povos e comunidades tradicionais

Para garantir o reconhecimento dos territórios dos povos e comunidades tradicionais, conforme a legislação fundiária do Piauí, foram elaborados dois decretos: o primeiro, em 2022 (revogado), e o segundo, atualmente vigente, em 2023. Neste tópico, será analisado o decreto em vigor, o Decreto Estadual n. 22.407, de 12 de setembro de 2023, que regulamenta a Lei Estadual n. 7.294/2019 e dispõe sobre o processo administrativo de regularização fundiária das ocupações exercidas por povos e comunidades tradicionais.

A análise será feita seguindo a ordem prevista no Decreto Estadual n. 22.407/2023, que está dividido em dez capítulos. O Capítulo I trata da abertura do processo de regularização coletiva, compreendendo os artigos 1º a 6º, sendo considerado a primeira etapa do procedimento administrativo. O artigo 1º¹⁹ define quem são os povos tradicionais que ocupam as terras públicas e devolutas do Piauí, sendo compreendidos os povos indígenas, quilombolas e tradicionais, reflexo do previsto no artigo 28 da Lei Estadual n. 7.294/2019 e do Decreto Estadual n. 6.040/2007. O parágrafo único determina que cabe ao Interpi, por meio da Diretoria

¹⁹ Art. 1º O processo administrativo de regularização das terras públicas e devolutas do Estado do Piauí ocupadas pelos povos e comunidades tradicionais – assim entendidas os indígenas, os quilombolas e os tradicionais – obedecerá às disposições deste Decreto.

Parágrafo único. O Instituto da Regularização Fundiária e do Patrimônio Imobiliário do Piauí - INTERPI, por meio da Diretoria de Povos e Comunidades Tradicionais - DPCT, é o órgão responsável pela regularização fundiária das terras públicas e devolutas ocupadas pelos povos e comunidades tradicionais, nos termos da Lei Estadual nº 8.006, de 21 de março de 2023.

de Povos e Comunidades Tradicionais (DPCT), a competência para proceder com a regularização fundiária dos territórios dos povos e comunidades tradicionais.

Os artigos 2º a 6º²⁰ tratam dos procedimentos iniciais, considerados como **Etapa I** do processo de regularização fundiária. Define-se que o processo poderá ser instaurado tanto pelo Interpi quanto a requerimento da comunidade tradicional, por meio de seu representante legal. Isso demonstra que o órgão não deve permanecer inerte ao ter conhecimento da existência da comunidade, devendo, sobretudo, garantir a proteção do território tradicional.

Observa-se, entretanto, que o termo “representante legal” pode levar a comunidade a crer que apenas poderá solicitar o requerimento se houver formalização de seus representantes. É necessário, contudo, considerar as diversas formas de auto-organização adotadas pelas comunidades tradicionais. Na prática, esse impasse não ocorre, considerando os processos já abertos.

A instrução processual inicia-se com a abertura formal do processo pelo Sistema Eletrônico de Informação (SEI), que gera um número correspondente. Em seguida, realiza-se um levantamento prévio de informações sobre a área nos diversos setores do Interpi, a fim de subsidiar o processo de regularização. Considera-se que muitas comunidades já possuem, há décadas, pedidos e eventuais documentos no Interpi referentes à regularização de suas terras, que poderão ser aproveitados ao processo.

Durante o processo de regularização, também podem ser aproveitados relatórios produzidos sobre a comunidade, desde que entregues pela própria comunidade tradicional, podendo subsidiar ou até substituir peças técnicas e, assim, agilizar os trabalhos de regularização. Concluídos esses primeiros levantamentos, a portaria de abertura do processo é publicada no Diário Oficial do Estado, representando o reconhecimento formal pelo estado da

²⁰ Art. 2º O processo administrativo terá início de ofício, pelo INTERPI, ou por requerimento do representante legal da comunidade tradicional.

Art. 3º A DPCT determinará aos diversos setores internos, sob autorização da Diretoria-Geral, a realização de procedimento prévio de levantamento de informações fundiárias da área reivindicada.

Art. 4º O INTERPI poderá incorporar ao processo pesquisas, relatórios e/ou estudos produzidos relacionados à comunidade tradicional.

Parágrafo único. Cabe ao INTERPI avaliar a validade das pesquisas, relatórios, estudos entregues, podendo os mesmos suprir etapas do processo.

Art. 5º Após análise das informações coletadas pela DPCT, esta as encaminhará à Diretoria-Geral para instauração de portaria.

Parágrafo único. A portaria de abertura do processo administrativo deverá ser publicada no Diário Oficial do Estado do Piauí.

Art. 6º Nos requerimentos de título coletivo, a associação requerente deverá instruir o pedido com cópia dos seguintes documentos:

I - estatuto social; II - ata de assembleia de fundação da entidade; III - ata de eleição e posse da diretoria; IV - CNPJ atualizado da entidade; V - documentos pessoais do representante legal.

existência da comunidade e do processo de regularização, o que pode ser interpretado como um compromisso/dever do estado em reconhecer o território tradicional.

A documentação preliminar deve, preferencialmente, ser instruída pelos documentos que compõem a associação legalmente constituída. Embora essa exigência possa gerar controvérsias, ela se justifica pelo objetivo final: a emissão do título de domínio, que deverá ser emitido em nome da associação legalmente constituída (CNPJ), representando a comunidade tradicional de forma coletiva.

A **Etapa II** abrange o Capítulo II, referente ao aviso de consulta, e o Capítulo III, que trata da delimitação e identificação do território, compreendendo os artigos 7º²¹ a 11²². Essa etapa corresponde, especificamente, aos trabalhos realizados em campo, ou seja, no próprio território a ser regularizado.

Os trabalhos de campo têm início com a emissão de um “aviso de consulta”, que consiste na comunicação do órgão à comunidade tradicional sobre a primeira visita técnica. Nesse

²¹ Art. 7º Serão iniciados os trabalhos de campo, precedidos de comunicação prévia à comunidade requerente.

§ 1º O aviso de consulta se fará por meio de edital de convocação emitido pela DCPT no qual deverá constar a data, local e horário da visita técnica.

§ 2º A visita técnica será registrada em ata, lavrada pela equipe do INTERPI, na qual ficará registrado que os integrantes da comunidade se autodefinem como “comunidade tradicional” e que estão de acordo com o pedido de regularização fundiária coletiva.

²² Art. 8º Caberá à DPCT indicar equipe interdisciplinar para a elaboração do Relatório de Identificação e Delimitação do Território Tradicional - RIDT, o qual deverá abordar os seguintes elementos:

I - Histórico: descrição do histórico da ocupação da área com base na memória do grupo envolvido e depoimentos de eventuais atores externos identificados, bem como contextualização do histórico regional e sua relação com a história da comunidade e os impactos sofridos pela comunidade e as transformações ocorridas ao longo de sua história; II - Social: levantamento das práticas tradicionais de caráter coletivo e sua relação com a ocupação atual da área, identificando terras destinadas à moradia, espaços de sociabilidade destinados às manifestações culturais, atividades de caráter social, político e econômico, demonstrando as razões pelas quais são importantes para a manutenção da memória e identidade do grupo e de outros aspectos coletivos próprios da comunidade; III - Cultural: abordagem a partir do percurso histórico vivido pelas gerações anteriores; das manifestações de caráter religioso e festivo; atividades lúdico-recreativas em sua relação com a terra utilizada; os recursos naturais, as atividades produtivas e o seu calendário; IV - Agrônomo e ambiental: evidenciando as unidades de paisagem disponíveis no presente e no plano da memória do grupo, atividades produtivas desenvolvidas pela comunidade e descrição das áreas imprescindíveis à preservação dos recursos necessários ao bem-estar da comunidade, bem como identificação das áreas imprescindíveis à proteção dos recursos naturais, tais como áreas de preservação permanente, reserva legal e zonas de amortecimento das unidades de conservação. Parágrafo único: O RIDT de que trata o caput deste artigo é peça obrigatória e instruirá o processo de regularização fundiária coletiva com vistas a subsidiar a definição do território informado pela comunidade tradicional.

Art. 9º A proposta de delimitação decorrerá do RIDT elaborado junto à comunidade, acompanhado necessariamente da respectiva planta, do memorial descritivo e parecer da geoanálise. § 1º Caso constatado que as terras ocupadas pelas comunidades tradicionais incidem sobre terras de propriedade da União ou dos municípios, o INTERPI encaminhará os autos para os entes responsáveis, para providências. § 2º Caso constatado que há sobreposições em áreas privadas já regularizadas pelo INTERPI, serão realizadas adequações na área sugerida pelo RIDT.

Art. 10. Quando for necessário, o INTERPI determinará a instauração de processo administrativo para discriminar a área a ser titulada em nome da comunidade tradicional, situação na qual o processo de regularização fundiária tramitará concomitante com o processo discriminatório.

Art. 11. A DPCT cadastrará todos os ocupantes das comunidades tradicionais que estejam inseridos nos processos de regularização fundiária coletiva.

momento, realizam-se reuniões entre a equipe do órgão e a comunidade, com o objetivo de apresentar os procedimentos administrativos e colher a autodefinição do grupo tradicional, que deve ser registrada em ata. É nessa etapa que a comunidade formaliza sua autodefinição, permitindo ao órgão identificar o segmento à qual ela pertence e, sobretudo, obter o consentimento quanto ao prosseguimento da regularização coletiva.

Esse é um momento crucial e complexo, pois o procedimento de regularização conduzido pelo Interpi é único para todos os segmentos. Assim, há o risco de o órgão desconsiderar as peculiaridades de cada comunidade, que, como já discutido, apresentam especificidades próprias, inclusive no que se refere ao uso comum da terra. Esse aspecto merece destaque, uma vez que, pela ausência histórica de atenção do estado, muitas comunidades acabam concordando com os procedimentos administrativos propostos, enxergando esse momento como um primeiro passo para a proteção de seus territórios e de sua identidade.

Uma vez obtido o consentimento da comunidade e registrada sua autodefinição, a equipe interdisciplinar retorna ao campo para elaborar o Relatório de Delimitação e Identificação do Território Tradicional (RIDT). Nessa etapa, são identificadas as relações sócio-históricas do grupo étnico-cultural, sua identidade, suas formas de interação com o ambiente e outros elementos relevantes. Paralelamente, é realizada a delimitação do território com base nas indicações apresentadas pela comunidade, acompanhada do cadastro das famílias, da elaboração da planta e do memorial descritivo.

Embora não esteja explicitado no decreto – o que constitui uma lacuna –, também é feito um levantamento fundiário por meio da coleta de documentos que comprovem posse e propriedade, com o intuito de identificar eventuais posseiros ou proprietários, sejam eles integrantes da comunidade ou terceiros. Após a delimitação da área, a equipe geoespacial do órgão elabora um relatório fundiário, registrando possíveis sobreposições ao território tradicional, com base em informações de cadastros oficiais de posse e propriedade.

É nessa fase que se torna possível identificar se o território se encontra em áreas devolutas. Caso positivo, pode ser instaurado um processo paralelo de arrecadação dessas terras, que, uma vez registradas em nome do patrimônio do estado, serão posteriormente destinadas à comunidade tradicional.

O decreto também estabelece procedimentos para lidar com situações de sobreposição. Quando a área identificada pertencer à União ou aos municípios, o processo deverá ser encaminhado aos órgãos competentes. Caso haja sobreposição com áreas privadas já regularizadas pelo próprio Interpi, a área delimitada no RIDT será ajustada. Essa última situação, entretanto, é particularmente complexa, pois coloca nas mãos do órgão a decisão sobre

o reconhecimento do território tradicional, em possível contradição com a previsão constitucional. Afinal, o estado deve providenciar o título definitivo à comunidade, e não se restringir apenas às áreas remanescentes, ou seja, àquelas sem sobreposição — como, de fato, tem ocorrido na prática.

A **Etapa III** compreende os artigos 12 a 17 da norma e abrange os seguintes capítulos: Capítulo IV – Da Publicidade; Capítulo V – Das Contestações; Capítulo VI – Do Parecer Jurídico; Capítulo VII – Da Decisão; e Capítulo XIII – Da Titulação.

Essa etapa é realizada no escritório do Interpi. Após o retorno da equipe de campo, os documentos passam a ser preparados para publicação, especialmente o resumo do RIDT, que garante o conhecimento e o reconhecimento institucional do trabalho de regularização fundiária. A partir dessa publicação, abre-se o prazo de 15 dias para eventuais contestações.

Encerrado esse prazo, havendo ou não manifestações, é elaborado um parecer jurídico pelo Procurador Jurídico do Interpi, representante da Procuradoria-Geral do Estado na autarquia. Esse parecer é submetido à análise e aprovação do Procurador-Geral do Estado. Em seguida, verificando-se a observância dos procedimentos legais e técnicos até então realizados, o processo é encaminhado para a decisão do Diretor-Geral do Interpi.

Essa decisão não deve ser compreendida como um ato de deliberação discricionária do Diretor, mas sim como o cumprimento de um dever constitucional: o de reconhecer e destinar as terras públicas às comunidades tradicionais, promovendo justiça social e de reparação histórica.

Ao final, é emitido o título de domínio coletivo, com cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade e intransferibilidade, a fim de assegurar a proteção do território e da identidade comunitária. Essas restrições têm como propósito preservar a área, evitando que ela retorne ao mercado fundiário e se perca, em consonância com a lógica já consolidada no processo de titulação de comunidades quilombolas.

A **Etapa IV**, última do processo de regularização fundiária, abrange os artigos 18 e 19 da norma. Essa etapa contempla o Capítulo IX – Do Registro e o Capítulo X – Das Disposições Finais, que tratam das medidas posteriores à titulação, assegurando a formalização registral e a conclusão do procedimento administrativo. Na prática, observa-se que o registro deveria acompanhar e estar condicionado à emissão do título, uma vez que muitas comunidades ainda não têm seus títulos devidamente registrados. Isso significa que o imóvel continua pertencendo ao patrimônio público do Piauí, já que, no Brasil, a transferência da propriedade somente se concretiza mediante registro em cartório.

Por fim, o decreto assegura a participação da comunidade tradicional em todas as etapas do processo de regularização fundiária. Além disso, estabelece que, após a titulação, o Interpi deve comunicar os órgãos estaduais e federais para possibilitar a implementação de políticas públicas de desenvolvimento voltadas às comunidades. O decreto também revoga a norma anterior, de n. 21.269/2022.

2.2 Observação participante na prática institucional: relato empírico da experiência técnica no Interpi

O relato empírico²³ foi elaborado a partir da experiência como consultora e assessora jurídica no Interpi (entre março de 2021 a dezembro de 2023), utilizando a metodologia da observação participante, de abordagem qualitativa e caráter empírico. A observação participante tem dois objetivos principais: o envolvimento do pesquisador nas atividades do objeto estudado e a observação das pessoas, atividades e ambientes onde essas interações ocorrem (Spradley, 1980). Assim, o método adotado se mostra adequado e necessário, pois, além do contato direto com os processos administrativos, possibilitou observar a atuação dos gestores, as atividades realizadas e o ambiente em que a política foi executada.

Dessa forma, possibilitou uma maior aproximação minha com o objeto da pesquisa. Também me permitiu compreender como o órgão administrador (Interpi) executa a política fundiária e enxerga as comunidades tradicionais, a partir das diferenças que elas produzem. O método de observação participante exige que o pesquisador participe do ambiente social que está sendo estudado, o que tornou possível a análise dos processos e procedimentos para a regularização fundiária dos povos e comunidades tradicionais. Assim, o relato empírico tem por objetivo descrever, de forma objetiva e analítica, a construção e execução da política fundiária conduzida pelo Interpi no âmbito da regularização dos territórios de povos e comunidades tradicionais no Piauí.

Ao longo de quase três anos – de 23 de março de 2021 a 15 de dezembro de 2023 –, a partir da minha experiência como servidora técnica do Interpi, pude participar ativamente da organização dos processos e procedimentos administrativos, da elaboração de documentos e normativas, das visitas técnicas nas comunidades tradicionais e dos atos formais de entrega de títulos. Essa experiência prática institucional possibilitou a observação-acompanhamento direto da implementação da política fundiária voltada aos povos e comunidades tradicionais,

²³ Cumpre informar ao leitor que o relato da experiência empírica está sendo escrito em primeira pessoa, pois parte diretamente das minhas observações sobre a construção e execução da política fundiária do Piauí.

permitindo-me observar de forma privilegiada a dinâmica interna do órgão e sua interação com o público-alvo da política pública.

No entanto, a minha condição de pesquisadora inserida no campo exige uma reflexão epistêmica e ética rigorosa. Reconheço que a posição ocupada no órgão poderia implicar riscos de viés na produção e na interpretação dos dados. Por isso, adotei o método da observação participante com consciência crítica sobre os limites da proximidade com o objeto pesquisado, buscando o necessário distanciamento analítico. A experiência, portanto, é aqui narrada com base no compromisso ético da pesquisa e na transparência quanto à minha posição em relação ao campo e aos sujeitos envolvidos.

2.2.1 Experiência pessoal enquanto mulher negra na instituição fundiária

Como a pesquisa acabou por confluir²⁴ com a minha identidade e experiência técnico-profissional, gostaria de registrar que o trabalho no Interpi foi muito além de algo meramente técnico. A cada visita de campo, a cada entrega de título, eu retornava para casa sempre repleta de emoção e de novos aprendizados sobre a vida, as pessoas e seus direitos.

Enquanto mulher negra e criada na zona rural do sertão do Piauí, as palavras que ouvia me lembravam as dos meus avós e dos meus pais — sobretudo de meu pai, Olávio, e de meu avô, Alderio Amorim. As histórias sobre a lida na roça (nos quilombos) e sobre a resistência na terra sempre me pareceram familiares. Eu compreendia perfeitamente os anseios daquele povo pela permanência em seus territórios e pela busca de proteção jurídica por meio da titulação coletiva.

Foram muitas as situações que me tocaram positivamente – como ver a felicidade de Dona Chica Lera durante a festa de titulação de sua comunidade, ou a visita técnica à comunidade quilombola Jatobazinho, cuja simplicidade e senso de coletividade me emocionaram profundamente. No entanto, também vivenciei diversos momentos em que me deparei com situações que explicitamente reproduziam o racismo estrutural e institucional.

Não poderia deixar de registrar um episódio que marcou essa experiência e que acaba por ser parte daquele contexto. No dia 6 de setembro de 2021, data em que se celebra o Dia Estadual da Consciência Negra no Piauí, em referência à Carta de Esperança Garcia, fui solicitada pelo então Diretor-Geral do Interpi a redigir um texto para a imprensa sobre as

²⁴ O termo “confluir” é utilizado aqui para expressar a ideia de que, em diversos momentos, a trajetória da pesquisa e da própria pesquisadora se entrelaçaram, a ponto de se tornarem indissociáveis em determinadas experiências e percepções do campo.

titulações que seriam entregues naquele mesmo dia em uma região marcada historicamente pela presença quilombola e pela trajetória de Esperança Garcia.

Coincidentemente, aguardava naquele momento o resultado do exame da OAB, encerrando um processo pessoal doloroso e carregado de expectativas. O texto que produzi, impregnado pela emoção do momento e pela importância simbólica da data para as comunidades envolvidas, foi duramente questionado por uma integrante da equipe técnica, gerando um episódio de tensão que, à época, foi compreendido como manifestação sutil de racismo institucional – aquele que se manifesta nas entrelinhas, por meio da deslegitimação da voz negra em espaços de poder. Esse episódio, somado a outros vivenciados ao longo do período em que atuei no Interpi, evidenciou que o exercício profissional esteve constantemente atravessado por estruturas racistas e relações desiguais de poder, tornando o cotidiano institucional um espaço de disputa simbólica e emocional.

Ainda assim, o trabalho foi também um espaço de aprendizado significativo, especialmente na interação com as comunidades tradicionais e com membros da equipe, como Rosalina Santos, cuja atuação contribuiu para a construção coletiva de saberes e práticas no enfrentamento das desigualdades raciais e territoriais.

2.2.2 Processo de elaboração das minutas e a normatização das etapas nos processos de regularização fundiária dos povos e comunidades tradicionais

Elaborou-se o Relato Empírico da seguinte forma: processo de elaboração das minutas e normatização das etapas nos processos de regularização fundiária dos povos e comunidades tradicionais; sistematização da participação em eventos institucionais no contexto da experiência técnica na política de regularização fundiária de povos e comunidades tradicionais (2021–2023); descrição e análise dos eventos acompanhados: registros e percepções a partir de uma inspiração etnográfica; classificação das etapas dos processos administrativos até dezembro de 2023; implementação atual das fases previstas no decreto (até janeiro de 2025); e conclusões preliminares das análises do relato empírico.

O decreto que regulamenta o procedimento administrativo de regularização das comunidades tradicionais que ocupam terras públicas e devolutas no Piauí tem fundamento no art. 30 da Lei Estadual n. 7.294/2019, que estabelece a política estadual de regularização das ocupações exercidas sobre as terras públicas e devolutas.

A referida lei trouxe, pela primeira vez, a previsão expressa da destinação de terras públicas e devolutas para a regularização dos territórios tradicionais, conforme dispõe o art. 5º, inciso I, da Lei Estadual n. 7.294/2019.

Para a construção do decreto de regulamentação dos procedimentos administrativos de regularização fundiária dos povos e comunidades tradicionais, foi contratada consultoria especializada em Direito Agrário por meio de um termo de referência vinculado a um contrato com o Banco Mundial (Contrato n. 003/2021). A consultoria tinha como um dos objetivos a entrega do produto “minuta do decreto”.

Nesse contexto, fui contratada por meio de processo seletivo do Projeto Piauí Pilares do Crescimento I, sendo estabelecido, ao término do contrato, a entrega da minuta do decreto de regulamentação dos procedimentos administrativos de regularização dos territórios tradicionais como produto.

A construção dessa minuta foi precedida por uma fase preliminar de ambientação com os fluxos e processos das comunidades tradicionais, conforme orientação da instituição. Essa etapa se mostrou essencial, uma vez que os processos administrativos tramitavam de diferentes formas, tornando fundamental a compreensão do panorama geral antes da estruturação do fluxo adequado.

Diante desse cenário, no primeiro ano de minha contratação (2021), os processos de regularização das comunidades quilombolas já haviam sido recepcionados pelo Interpi em 2019, por meio de parceria realizada entre o Interpi e o Incra.

Dessa forma, os processos envolvendo comunidades indígenas, quilombolas e os demais segmentos de povos e comunidades tradicionais já se encontravam em andamento, com algumas atividades de campo em execução, entre elas a elaboração de relatórios antropológicos e mapeamentos. Para atender a essa demanda, foi contratada a empresa Demacamp, responsável pela produção de dez relatórios antropológicos e pelo mapeamento de outras dez comunidades tradicionais situadas no Cerrado. À época, os trabalhos de regularização fundiária desses territórios eram orientados pela Lei Estadual n. 7.294/2019, seguindo alguns dos parâmetros estabelecidos no Decreto Federal n. 4.887/2003.

Paralelamente, os trabalhos de escritório eram conduzidos pela equipe da então Gerência de Povos e Comunidades Tradicionais (GPCT), incluindo a organização e classificação dos processos conforme os documentos disponíveis. As informações e dados eram sistematizados em tabelas, porém, não inseridos no SEI. Esse método de trabalho exigiu um período de adaptação, tornando o processo inicial de organização e compreensão das atividades da Gerência um desafio pessoal.

Ao longo de 2021, os trabalhos na GPCT foram sendo executados e, com o apoio de toda a equipe, um fluxo dos procedimentos começou a ser estruturado. Ao final do meu contrato, em fevereiro de 2022, entreguei a primeira minuta do Decreto Estadual n. 21.469/2022. O documento foi desenvolvido em analogia às normativas já previstas no ordenamento jurídico federal e estaduais, quais sejam: a Lei Estadual n. 7.294/2019, Lei n. 5.595/2006, o Decreto n. 11.625/2011 (Piauí), o Decreto Federal n. 4.887/2003, a Lei n. 12.910/2013, a Instrução Normativa 001/2018 (Bahia), a Lei n. 9.169/2010 e o Decreto 32.433/2016 (Maranhão) – legislação que trata da política de regularização fundiária de reconhecimento formal de territórios quilombolas. Assim, pode-se perceber que a regulamentação dos procedimentos administrativos do Piauí sofreu forte influência da política de regularização quilombola, pois os procedimentos da demarcação indígena fugiam totalmente da proposta pensada para a política fundiária do estado, considerando que a destinação das terras públicas se faria pela emissão de títulos de domínio coletivo em nome da associação legalmente constituída que representasse a coletividade da comunidade tradicional.

Dessa forma, com a colaboração da antropóloga, foram elaborados fluxos de trabalho que serviram de base para a estruturação do decreto, conferindo-lhe caráter normativo. Nesse processo, busquei orientações com os professores Girolamo Treccani e Joaquim Shiraish, além de consultar normativas estaduais já consolidadas, como as do Maranhão e da Bahia anteriormente mencionadas. Também esclareci dúvidas com a procuradoria do estado no Interpi e a outros servidores do órgão.

Após a finalização da primeira minuta do decreto e sua inclusão no Processo SEI, o documento foi submetido para análise dos setores superiores e responsáveis pela avaliação do conteúdo, mas não houve andamento até julho de 2022. Não posso afirmar se houve falha no fluxo administrativo, mas a falta de atenção a esse processo de construção normativa pareceu revelar desinteresse em relação à pauta. Na minha avaliação, essa postura compromete o reconhecimento das complexidades envolvidas na luta pela garantia do direito constitucional à terra para povos e comunidades tradicionais, que enfrentam reiterados episódios de violência institucional.

Em julho de 2022, a minuta do decreto foi submetida à análise dessa instituição. Foram realizadas alterações no texto, algumas das quais resultaram em inconsistências, decorrentes de divergências sobre o processo de regularização fundiária das comunidades, notadamente sobre o modelo coletivo de organização do território tradicional.

Apesar das dificuldades enfrentadas, o Decreto Estadual n. 21.469/2022 foi assinado e publicado no Diário Oficial do Estado em 5 de agosto de 2022. Logo após a publicação do

decreto, surgiram críticas dos movimentos sociais, pesquisadores e advogados populares, especialmente em relação aos artigos modificados pelo novo diretor. O artigo 8º²⁵, por exemplo, previa a possibilidade de titulação individual, o que descaracteriza a noção de território coletivo e desconsidera a luta dos movimentos dos povos tradicionais, que compreendem o território como bem de uso comum. Assim, a proteção e a regularização fundiária devem necessariamente ocorrer em caráter coletivo.

Outro ponto questionado foi o artigo 19²⁶, que atribuía ao diretor-geral a discricionariedade de destinar terras públicas às comunidades tradicionais. Tal previsão contraria o que dispõe a Constituição, pois o direito das comunidades tradicionais – quilombolas e indígenas – tem natureza declaratória, cabendo ao Estado apenas efetivar o processo de titulação.

Cabe ressaltar que a publicação do decreto coincidiu com o período de vedação eleitoral, conforme estabelecido pela Constituição do Piauí, o que impossibilitava a emissão de títulos durante o período eleitoral. Apesar dessa restrição, as atividades de campo continuaram sendo executadas, com avanços nos trabalhos de regularização dos territórios das comunidades quilombolas Mimbó e Território Lagoas.

Em dezembro de 2022, após o período eleitoral, o governador eleito anunciou os novos secretários e diretores, incluindo a nomeação de um novo diretor para o Interpi, cuja posse foi marcada para 2 de janeiro de 2023.

No mesmo período, os contratos dos consultores vinculados ao Projeto Piauí Pilares do Crescimento I foram encerrados. Apenas em abril de 2023, alguns desses profissionais – inclusive eu – retornaram ao Interpi por meio de contratação direta com o estado. Até então, em razão da falta de recursos humanos, os trabalhos no órgão, especialmente na recém-criada DPCT, encontravam-se paralisados. Esse cenário evidencia, mais uma vez, que se trata de uma política sem a devida estruturação, o que reflete a postura histórica do Interpi, que por muitos anos negligenciou os processos de regularização coletiva, mesmo diante das mobilizações de comunidades tradicionais, que chegaram a acampar em frente ao órgão como forma de protesto e em busca de seus direitos. Foi o caso das quebradeiras de coco babaçu em 2018 (Pereira, 2018).

²⁵ Art. 8º Na hipótese de a comunidade se autodefinir como *comunidade tradicional*, mas não consentir com o processo de regularização fundiária coletivo, o INTERPI tomará as providências necessárias para a **regularização individual** (grifos nossos).

²⁶ Art. 19. O Diretor-Geral decidirá pela doação ou não do imóvel reivindicado.

Com a retomada dos consultores, iniciou-se a elaboração de um novo decreto, visando a simplificar os procedimentos administrativos e eliminar as redações controversas do texto do decreto anterior. Como resultado desse esforço, foi publicado, em 12 de setembro de 2023, o Decreto n. 22.407/2023, já analisado no tópico anterior. Os mencionados decretos estão nos apêndices desta tese.

2.2.3 Sistematização da participação em eventos institucionais no contexto da experiência técnica na política de regularização fundiária de povos e comunidades tradicionais (2021–2023)

A seguir, estão sistematizados em quadro e em ordem cronológica os eventos institucionais de que a autora desta tese participou enquanto esteve como servidora/ técnica do Interpi.

Quadro 5 – Sistematização dos eventos

N.	Data	Comunidade(s)	Identidade étnica	Município(s)	Documentos formais	Descrição do evento
1	19 a 21/04/2021	Kariri (indígena); Sumidouro; Barra das Queimadas; Jatobazinho; Poço do Cachorro (quilombolas)	Indígena e Quilombola	Queimada Nova-PI; Dom Inocêncio-PI	Título – Kariri; Anotações de conflitos; Atas e juntada de documentos	Entrega de título à comunidade Kariri e reuniões com comunidades quilombolas
2	06/2021	Tabajara de Piripiri; Tapuio (indígena); Vaquejador; Marinheiro (quilombolas)	Indígena e Quilombola	Piripiri-PI; Lagoa de São Francisco-PI	Atas das consultas; Relatório técnico	Visitas a propriedades e consultas com comunidades
3	09 a 11/08/2021	Laranjeiras (indígena)	Indígena	Currais-PI	Relatório de viagem; Memória da reunião	Consulta prévia na comunidade indígena Laranjeiras
4	27/08/2021	Comunidade Tradicional Salto I e II (Tradicional	Tradicional Ribeirinha	Bom Jesus-PI	Título e registro coletivo	Entrega de título

N.	Data	Comunidade(s)	Identidade étnica	Município(s)	Documentos formais	Descrição do evento
		Ribeirinho-brejeira)				
5	05 a 06/09/2021	Caraíbas; Queimada Grande; Riacho Fundo (quilombolas)	Quilombola	Isaías Coelho-PI	Ata de reunião	Reunião e entrega de título
6	08/09/2021	Vaquejador; Marinheiro (quilombolas)	Quilombola	Piripiri-PI	Título coletivo	Entrega de título coletivo
7	17 a 20/09/2021	Barra do Correntinho (indígenas)	Indígena	Bom Jesus-PI	Fala institucional Interpi	Encontro das mulheres indígenas
8	12 e 13/11/2021	Lideranças quilombolas (200+)	Quilombola	Teresina-PI	Certificados	I Encontro de Formação de multiplicadores quilombolas
9	11/02/2022	Tabajara de Piripiri (indígena)	Indígena	Piripiri-PI	Título coletivo	Entrega de título coletivo
10	17/02/2022	Macacos (quilombolas)	Quilombola	São Miguel do Tapuio-PI	Ata da reunião	Reunião sobre andamento de processo
11	25/03/2022	Caraíbas; Sabonete (quilombolas)	Quilombola	Isaías Coelho-PI	Título coletivo; Ata	Entrega de título coletivo e reunião em Caraíbas
12	29/04/2022	Nazaré (indígena)	Indígena	Lagoa de São Francisco-PI	Título coletivo	Entrega de título coletivo
13	14/05/2022	Vila Esperança (Quebradeiras de coco)	Comunidade Tradicional (Quebradeiras de coco)	Esperantina-PI	Falas institucionais	Festa do título (entrega em 30/04/2022)
14	30 a 31/05/2022	Potes (quilombolas)	Quilombola	São João da Varjota; Oeiras-PI	Atas de reuniões	Consultas e diálogo sobre doação de área
15	14 a 17/07/2022	Poço do Cachorro; Jatobazinho; Barra das Queimadas (quilombolas)	Quilombola	Dom Inocêncio-PI	Atas de reuniões	Consultas “prévias”

N.	Data	Comunidade(s)	Identidade étnica	Município(s)	Documentos formais	Descrição do evento
16	26 a 20/11/2022	Comunidades quilombolas	Quilombola	Queimada Nova-PI; Tapuio-PI	Cartilha manual; Convite SEI	II Encontro de lideranças quilombolas
17	15 a 19/05/2023	Território Lagoas (quilombola)	Quilombola	São Lourenço; Dirceu Arcoverde; Bomfim; Fartura	Relatório de viagem	Acompanhamento de audiência pública (mineradora SRN)
18	16 a 18/06/2023	Vão do Vico (indígena)	Indígena	Santa Filomena-PI	Fala institucional; Entrevista; Relatório de viagem	Encontro do Coletivo Povos do Cerrado
19	23/07/2023	Mimbó (quilombola)	Quilombola	Teresina-PI	Título coletivo	Entrega de título coletivo
20	27/07/2023	População quilombola (IBGE)	Quilombola	Teresina-PI	Dados IBGE	Apresentação dos primeiros dados do IBGE
21	16/09/2023	Povos do Cerrado	Povos do Cerrado (Misto: indígenas, quilombolas, tradicionais)	Brasília-DF	Convite	Palestra no encontro e feira dos povos do Cerrado
22	10/11/2023	Potes; Paquetá (quilombolas)	Quilombola	São João da Varjota-PI	Títulos coletivos (simbólicos)	Entrega simbólica de títulos
23	27/11/2023	Chupeiro (quilombola)	Quilombola	Paulistana-PI	Título coletivo (simbólico)	Entrega simbólica de título
24	28/11/2023	Sumidouro (quilombola)	Quilombola	Queimada Nova-PI	Título coletivo (simbólico)	Entrega simbólica de título
25	03/2021 a 12/2023	-	-	-	Decretos 21.469/2022 (revogado); 22.407/2023 (atual)	Elaboração das minutas de decretos

Fonte: Sistematizado e elaborado pela autora.

2.2.4 Descrição e análise dos eventos acompanhados: registros e percepções a partir de uma inspiração etnográfica

Durante o período em que atuei como consultora e assessora jurídica do Interpi (foram duas contratações nesse período), inicialmente na GPCT, depois transformada em DPCT²⁷, auxiliei os trabalhos da equipe nos processos e procedimentos para a regularização fundiária dos territórios das comunidades tradicionais no Piauí.

As atividades desenvolvidas no escritório do Interpi se concentraram na produção de documentos, tais como minutas de ofícios, despachos, informações e notas técnicas, bem como nas visitas técnicas em campo, na maioria das vezes registradas em atas e relatórios de viagens. O objetivo das visitas técnicas era fornecer informações sobre o andamento dos processos de regularização, compreender as demandas das comunidades e esclarecê-las quanto aos procedimentos adotados pelo Interpi para a regularização fundiária e solução de eventuais conflitos.

O trabalho foi desenvolvido em conjunto com a equipe da DPCT: antropólogo, geomensor, cientista social, agrônomo e técnicos administrativos. A liderança quilombola, Maria Rosalina dos Santos, trouxe consigo a trajetória de luta pelos direitos quilombolas e as demandas das comunidades tradicionais no Piauí, além de uma ação de diálogo e articulação em campo com as comunidades.

Dessa forma, ao longo do primeiro ano de atuação, em 2021, os processos que tramitavam no Interpi foram sendo organizados e ajustados para prosseguir com o processo de regularização fundiária coletiva. Vale ressaltar que os procedimentos eram semelhantes aos previstos na legislação fundiária federal para os povos tradicionais (indígenas e quilombolas), já explicados anteriormente.

No âmbito da consultoria, fiquei responsável pela elaboração de subsídios técnicos para normatização do procedimento administrativo de regularização fundiária dos territórios dos povos e comunidades tradicionais, que posteriormente seria assinado pelo chefe do executivo do Piauí. Foram duas minutas de decretos elaborados, incluindo o decreto vigente.

Até janeiro/setembro de 2025, conforme planilha interna do Interpi²⁸, constavam 124 processos instaurados e em tramitação administrativa para a regularização fundiária de

²⁷ Em um primeiro momento, concorri a um edital do Projeto Piauí Pilares do Crescimento I, parceria do Interpi com o Banco Mundial, para consultoria jurídica especializada em Direito Agrário. Após o fim do contrato, fui contratada diretamente pelo estado do Piauí como assessora jurídica.

²⁸ As planilhas foram disponibilizadas a pedido formal desta pesquisadora ao gestor do Interpi via ofício, anexado aos apêndices desta tese.

territórios de povos e comunidades tradicionais. Destaca-se que, em 2019, foram recepcionados 68 processos administrativos referentes a comunidades quilombolas (instaurados no Incra), enquanto os demais processos – incluindo demandas de comunidades quilombolas, indígenas e tradicionais de outros segmentos – foram instaurados diretamente no âmbito do Interpi.

Com a publicação do Decreto Estadual n. 22.407, de 12 de setembro de 2023, esses processos passaram a estar submetidos – ou ao menos deveriam estar – às diretrizes e aos procedimentos ali estabelecidos. A relação completa das 124 comunidades com processos em tramitação pode ser consultada no Apêndice B.

Os eventos institucionais registrados foram organizados nos seguintes grupos: a) entrega de título de domínio coletivo; b) Visita técnica; e c) reuniões/eventos institucionais.

a) Evento institucional – entrega de títulos de domínio coletivo

Primeira entrega de título – O primeiro evento de que participei foi a entrega do primeiro título de domínio coletivo a uma comunidade indígena no Piauí, um marco de grande repercussão nacional. Esse processo representou um avanço na regularização fundiária de territórios indígenas no estado, diferenciando-se, no entanto, da demarcação de terras indígenas. Tratou-se da regularização de uma ocupação de terras públicas por povos indígenas, que se organizaram por meio de uma associação legalmente constituída.

Dessa forma, o título coletivo foi emitido em nome da associação mencionada. Essa iniciativa do estado, contudo, tem sido alvo de questionamentos, pois restringe o direito ao território originário, uma vez que a titulação abrange apenas terras pertencentes ao patrimônio público estadual. Além disso, os povos indígenas não são contemplados por nenhuma política indigenista voltada ao território, já que o procedimento trata exclusivamente da questão fundiária, sem prever ações de proteção ou fortalecimento das comunidades em seus espaços tradicionais.

A atuação do Interpi configura-se como uma experiência singular no Brasil. Em outros estados, como o Ceará, existem parcerias com a Funai para a elaboração de peças técnicas que subsidiam os processos de demarcação conduzidos pela própria fundação. Já no Amazonas, adota-se a emissão de Termos de Uso Comum para comunidades indígenas. Não foram encontradas outras experiências que se assemelham à praticada pelo Interpi, muito menos escritos sobre experiências de outros estados.

Nesse contexto, o Piauí acaba por abrir um precedente no tratamento das demandas indígenas: se, por um lado, a iniciativa pode ser vista como um avanço, por outro, modifica a

estrutura jurídica existente e interfere na forma de organização dessas comunidades. Para assegurar seus territórios, muitos acabam aceitando a proposta de regularização fundiária do Interpi, ainda que esta não contemple plenamente seus direitos originários.

A cerimônia de entrega ocorreu no território da comunidade indígena Kariri de Serra Grande, no município de Queimada Nova, em 19 de abril de 2021 (Nascimento, 2021), data emblemática por ser o Dia dos Povos Indígenas. Realizada pela manhã, sob um dia chuvoso, a solenidade contou com a presença do diretor e da equipe do Interpi, de secretários de estado, da Coordenação Estadual Quilombola e da população local. O evento seguiu o protocolo formal de entrega de títulos, com discursos institucionais e a fala da Cacica Francisca, resultando na entrega oficial do título coletivo e na fixação da placa de identificação na entrada do território da comunidade.

Segunda entrega de título – Ocorreu nos dias 5 e 6 de setembro de 2021 e contemplou as comunidades quilombolas Queimada Grande e Riacho Fundo. Também foi realizada uma reunião com a comunidade quilombola Caraíbas, que, assim como as outras duas, localiza-se no município de Isaías Coelho.

No primeiro dia, ocorreu a reunião com a comunidade Caraíbas, que já possuía relatório antropológico de identificação e delimitação, planta e memorial descritivo, além do relatório fundiário. No entanto, o relatório apontava a existência de títulos e registros de áreas tanto de quilombolas quanto de não quilombolas dentro do território quilombola. Durante a reunião, discutiu-se a presença dessas áreas ocupadas por não quilombolas e a inclusão dessas terras no Cadastro Ambiental Rural (CAR), que havia sido realizado de forma coletiva, englobando também os imóveis particulares de não quilombolas. Ficou acordado que tais áreas seriam excluídas do CAR quilombola, o que foi implementado nos meses seguintes por meio da articulação entre o Interpi e a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh). Essas ações afetam diretamente o território da comunidade quilombola, vez que essas áreas de não quilombolas estão dentro do território demarcado. Ocorre que, durante o processo de regularização, essas áreas foram recortadas do território titulado. Embora a comunidade manifeste consentimento nesse ato, há uma preocupação com eventuais e futuros conflitos manifestados por não quilombolas na área.

Em relação às áreas pertencentes a quilombolas, mas com títulos e registros individuais, diversas reuniões foram realizadas entre 2021 e 2023. Em março de 2022, participei, com Maria Rosalina, de uma reunião para tratar especificamente dessa questão. Na ocasião, ficou acordado que os proprietários quilombolas detentores de registros individuais “abririam mão” de seus títulos, que seriam posteriormente doados ao estado e, em seguida, devolvidos à comunidade

na forma de titulação coletiva. Essa postura do estado, entretanto, pode fragilizar as estratégias de proteção territorial desenvolvidas pela comunidade tradicional. Além disso, tal decisão deveria ter sido precedida de consulta livre, prévia e informada, conforme estabelece o art. 6º da Convenção n. 169 da OIT.

Após essa reunião, outras foram conduzidas por servidores da DPCT, nas quais se definiu a exclusão das áreas de particulares e de quilombolas do perímetro destinado à titulação coletiva. Essa medida foi implementada nos meses subsequentes, e a titulação definitiva do território quilombola aconteceu em 2024. Destaca-se que esse processo será analisado com mais afinco no terceiro capítulo desta tese.

Dando continuidade à programação de entrega de títulos, o primeiro foi destinado à Comunidade Riacho Fundo. No momento da entrega, os quilombolas ainda não estavam plenamente alinhados quanto à recepção do título, o que gerou tensão e incerteza sobre a viabilidade da conclusão do ato. A comunidade alegou que não havia sido informada previamente sobre a cerimônia agendada pelo órgão e que desconhecia seu propósito. Após os esclarecimentos prestados por Maria Rosalina e pelas lideranças comunitárias, as dúvidas foram sanadas, possibilitando a efetiva entrega do título. Esse episódio evidencia a ausência de um diálogo adequado entre o órgão e a comunidade, que deveria ser envolvida em todas as etapas do processo de titulação, inclusive no ato de entrega.

Em seguida, a equipe do Interpi dirigiu-se à sede da prefeitura municipal, onde ocorreu uma reunião com o prefeito. Durante o encontro, ele demonstrou desconhecimento dos direitos quilombolas, o que considerei particularmente preocupante, dado que o município em questão possui o maior número de comunidades quilombolas tituladas no estado. Esse desconhecimento por parte do gestor municipal pode se refletir em mais violações e violências perpetradas pelas estruturas institucionais. É importante considerar que os gestores municipais são responsáveis pela execução das políticas mais essenciais e básicas para a população, como saúde e educação. No caso das comunidades quilombolas, existem programas e recursos específicos destinados a atender a suas demandas e particularidades.

Percebe-se que o órgão estadual deveria ampliar e/ou qualificar o diálogo com as prefeituras que possuem comunidades quilombolas em processo de titulação, sobretudo aquelas já tituladas. O decreto prevê o envio de informações sobre a comunidade quilombola para que os órgãos e instituições possam tomar conhecimento e proceder com eventuais políticas de desenvolvimento.

Na prática, até dezembro de 2023, não houve registro consistente desse diálogo. A única exceção foi o município de Piripiri, cuja prefeitura acompanha os procedimentos do Interpi.

Entretanto, no que diz respeito ao desenvolvimento de políticas a partir das comunidades tituladas, ainda não se observa efetividade. Por fim, esse diálogo se apresenta como fundamental para promover o acesso a direitos.

No período da tarde, realizou-se a entrega do título coletivo à Comunidade Queimada Grande, seguida por pronunciamentos institucionais. Curiosamente, o prefeito, aparentemente após uma breve pesquisa, proferiu um discurso mais enfático sobre os direitos quilombolas, demonstrando maior consciência sobre o tema. A cerimônia foi concluída com êxito e em um clima festivo.

Terceira entrega de título – Participei da entrega dos títulos de domínio coletivo às comunidades quilombolas de Marinheiro e Vaquejador, no município de Piripiri, realizada em 8 de setembro de 2021. As cerimônias ocorreram em meio às festividades e tradições organizadas pelas próprias comunidades, reforçando a importância cultural e simbólica desse momento. Sabe-se que as comunidades tradicionais têm formas próprias de organização e de celebração de atos e ações coletivas em seus territórios. Ligadas por laços de solidariedade, elas costumam realizar místicas antes, durante e ao final das atividades internas ou que envolvem ações referentes a suas comunidades.

Em diversos eventos institucionais dos quais participei, observei a realização dessas místicas, que têm como propósito celebrar o momento ou, em alguns casos, assumir um caráter mais espiritual, buscando que tudo transcorra em paz e harmonia. Nessas ocasiões, a postura do Interpi sempre foi de respeito à alteridade e às práticas culturais desses povos tradicionais.

No que se refere a essas titulações, observa-se que o processo envolveu a arrecadação de terras públicas; no entanto, não contemplou a totalidade das áreas reivindicadas pelas comunidades. Além disso, embora o registro tenha sido realizado em nome do estado, até dezembro de 2023 – data em que me desvinculei do órgão fundiário –, não havia sido formalizado o registro em nome das associações quilombolas de Vaquejador e Marinheiro. Diversos ofícios foram encaminhados ao cartório, assim como tentativas de contato, porém, até o referido período, todas as iniciativas restaram infrutíferas. Assim, pode-se observar o desafio que tem sido o diálogo com os demais poderes, pois, por mais que o Interpi demonstre estabelecer uma parceria com os cartórios, o registro das titulações das comunidades tradicionais continua pendente.

Quarta entrega de título – Participei da entrega do título de domínio coletivo à comunidade indígena do Povo Tabajara de Piripiri, em 13 de fevereiro de 2022, durante uma cerimônia solene organizada pela própria comunidade em parceria com a equipe do governo. O

evento contou com a presença do então governador Wellington Dias, do diretor do Interpi, de secretários de estado e de diversas autoridades políticas.

Na ocasião, além da entrega do título, o governador assinou o decreto de desapropriação da área a ser destinada à comunidade Nazaré, localizada no município de Lagoa de São Francisco. Essa comunidade foi posteriormente titulada em abril de 2022, em outra cerimônia solene, que também contou com a presença do governador e de lideranças políticas. Durante esse evento, a comunidade celebrou a conquista por meio de manifestações culturais e rituais tradicionais, reafirmando sua identidade e ancestralidade.

A apropriação política dos gestores nesses eventos é evidente, principalmente porque eles representam, para as comunidades, o acesso a um direito essencial para sua existência e resistência. Isso levanta um questionamento: até que ponto esses atos refletem, de fato, a postura do Interpi?

Muitas vezes, o caráter excessivo das celebrações parece se sobrepor a uma realidade marcada por urgências e precariedades. Isso pode ser interpretado como uma reprodução do racismo étnico, que utiliza esses momentos para angariar confiança política, explorando a vulnerabilidade desses povos e ignorando suas reais necessidades. O que se observa é uma falsa aparência de grandes feitos, quando, na verdade, o estado está apenas cumprindo, de forma tardia e insuficiente, seu dever legal.

Quinta entrega de título – Participei da entrega do título de domínio coletivo à Comunidade Quilombola Sabonete, no município de Isaías Coelho. Antes da cerimônia, realizamos uma visita à Comunidade Quilombola Caraíbas para uma reunião sobre os títulos individuais registrados dentro do território quilombola. Os encaminhamentos dessa reunião foram registrados em ata e formalizados no processo administrativo no SEI.

A entrega do título à Comunidade Sabonete contou com a presença da Gerente de Povos Tradicionais do Interpi, Maria Rosalina, do então governador Wellington Dias e do pré-candidato ao governo, Rafael Fonteles. Antes do evento oficial, realizamos a fixação da placa de identificação do território quilombola, marcando simbolicamente o reconhecimento da comunidade e de seu direito à terra. Mais uma vez, fica evidente a apropriação política do momento, que ignora as necessidades e urgências das comunidades. Muitas vezes, após a solenidade, essas pessoas são esquecidas, pois as políticas públicas raramente chegam aos territórios sem a mobilização e a luta constante das próprias comunidades tradicionais.

Sexta entrega de título – Participei da entrega do título de domínio coletivo à Comunidade Tradicional de Quebradeiras de Coco de Vila Esperança, localizada no município de Esperantina. A cerimônia ocorreu em 30 de abril de 2022, mesma data da posse da vice-

governadora Regina Sousa como governadora do Piauí. A apropriação política continua a ser exercida em praticamente todos os atos de entrega de títulos, transformando-os em palcos para discursos políticos, com pouca ou nenhuma efetividade de políticas públicas.

O processo de titulação dessa comunidade teve origem em um acordo judicial entre o estado e os proprietários das áreas. No entanto, à época da entrega, o trâmite não havia sido totalmente concluído. Esse fator permitiu a emissão do título coletivo, mas não seu registro definitivo. Desde então, a comunidade, com sua assessoria jurídica, tem buscado o Interpi para cobrar a finalização do processo ou a adoção de outra medida que garanta a efetivação da titulação, evitando novos conflitos e violações de direitos. Até o momento, o processo judicial referente a uma das partes envolvidas ainda não foi concluído. Ou seja, a titulação coletiva e plena não foi concluída. Percebe-se que há uma dimensão um tanto perversa que precisa ser analisada: o foco excessivo no ato da titulação – sob os holofotes – esconde a insegurança jurídica que persiste e permeia a realidade dos territórios. Ato esse que mais tarde viria a se repetir em outro ato solene.

Sétima entrega de título – Participei em julho de 2023 da entrega do título coletivo à Comunidade Quilombola Mimbó. Diferentemente das cerimônias anteriores, essa entrega ocorreu em uma reunião fechada, contando apenas com a presença de um representante da comunidade quilombola, diretores do Interpi, do governador Rafael Fonteles e de secretários de estado, na sala de reuniões do chefe do Executivo estadual. O ato aconteceu dessa forma porque o governador queria entregar o título e não tinha agenda naquele momento para ir até a comunidade quilombola.

A ausência de uma solenidade na própria comunidade gerou insatisfação entre os moradores, que esperavam celebrar a conquista em seu território, em um evento festivo. No entanto, meses após a entrega oficial do título, a comunidade Mimbó realizou uma celebração comemorativa, reafirmando a importância simbólica e coletiva desse marco histórico.

Oitava entrega de título – Participei da entrega dos títulos das comunidades quilombolas Potes e Paquetá, ambas situadas no município de São João da Varjota-PI. Entretanto, a solenidade de entrega do título ocorreu de forma simbólica, uma vez que, na data previamente estabelecida, os trâmites internos ainda não haviam sido concluídos. No dia do evento, houve a formalização da transferência da propriedade da igreja para o estado, porém, o título coletivo definitivo só foi oficialmente finalizado em fevereiro de 2024, conforme consta na data de assinatura dos documentos. Mais uma vez, fica evidente a importância que o órgão confere aos holofotes, transformando a entrega de títulos – mesmo que inconclusos – em um espetáculo. Embora as comunidades tenham sido previamente informadas de que o ato era

apenas “simbólico” e que o título definitivo seria entregue depois, elas concordaram com a realização da solenidade. Isso levanta uma questão sobre a natureza dessas celebrações e a pressão para que elas aconteçam, ainda que de forma velada.

Diante dessa situação, manifestei minha discordância quanto à entrega simbólica, sugerindo que o ato fosse realizado apenas quando o título definitivo estivesse devidamente regularizado. Minha preocupação se baseava nos potenciais riscos decorrentes dessa antecipação.

Nona entrega de título – Participei da entrega dos títulos às comunidades quilombolas de Sumidouro, no município de Queimada Nova, e Chupeiro, em Paulistana – Piauí. Tratou-se novamente de entregas simbólicas, uma vez que os procedimentos administrativos referentes à regularização fundiária ainda não haviam sido concluídos.

O processo de titulação da comunidade quilombola Sumidouro foi finalizado em janeiro de 2024, com a emissão do título definitivo e seu registro. Já a Comunidade Quilombola Chupeiro foi titulada apenas em outubro de 2024.

b) Evento institucional – visita técnica

Primeira visita técnica – A primeira visita técnica ocorreu logo após a entrega do título à Comunidade Indígena Kariri, no período da tarde, no dia 19/04/2021. Na ocasião, foi realizada uma reunião com a Comunidade Quilombola Sumidouro, na sede da associação comunitária local. Durante o encontro, os moradores relataram a existência de conflitos fundiários envolvendo supostos proprietários de títulos dentro do território quilombola e questionaram o andamento do processo de regularização fundiária no Interpi.

A reunião contou com a presença do então diretor-geral do Interpi, Chico Lucas, do diretor de operações, Raniery Tardelle, da Gerente de Povos e Comunidades Tradicionais, Maria Rosalina, da minha presença enquanto consultora jurídica, além de membros da comunidade. As demandas foram registradas e o conflito fundiário foi encaminhado à Defensoria Pública do Estado do Piauí (DPE/PI), que ajuizou uma ação possessória, resultando na concessão de liminar favorável à comunidade. Essa articulação aconteceu devido à atuação da assessoria jurídica e à mobilização da comunidade quilombola, que forneceu os subsídios necessários para garantir a atuação judicial da defensoria pública.

Segunda visita técnica – No dia seguinte, 20 de abril de 2021, a mesma equipe presente na reunião com a Comunidade Quilombola Sumidouro deslocou-se para o município de Dom Inocêncio, onde estão localizadas três comunidades quilombolas: Jatobazinho, Queimada

Grande e Poço do Cachorro. Foi a primeira visita institucional do Interpi a essas comunidades em mais de 40 anos de criação, com o objetivo de ouvir suas demandas e apresentar o trabalho realizado pelo Interpi.

A partir dessa reunião, foram estabelecidos diversos contatos com as comunidades, que posteriormente se tornaram as primeiras a serem visitadas para a realização das “consultas prévias”. No início do meu trabalho no Interpi, adotava-se equivocadamente o termo “consulta prévia” para as consultas preliminares nas comunidades tradicionais, pois as consultas não seguiam os procedimentos previstos na Convenção n. 169 da OIT. Por isso, considero que o termo era utilizado equivocadamente. Apensei à minuta documentos com esse fundamento, mas, apesar da minha discordância, fui instruída de que seria uma consulta prévia. Em julho de 2022, fui designada para conduzir essas consultas, nas quais expliquei o processo de regularização fundiária conduzido pelo Interpi no Piauí, recolhi documentos das associações quilombolas e registrei os encontros em ata. Após essas visitas, não houve avanço nos processos no que se refere aos trabalhos de campo, apesar da minha constante insistência. A ausência de progressos é especialmente preocupante dada a situação das comunidades de Poço do Cachorro e Queimada Grande, que estão sob ameaça de conflitos fundiários decorrentes da implantação de linhas de transmissão de energia eólica.

Ressalto que a Comunidade Quilombola Jatobazinho teve um impacto significativo em minha trajetória profissional e pessoal, pois observei ali um forte sentimento coletivo de identidade quilombola, que me emocionou profundamente. Além disso, essa comunidade enfrenta uma situação singular em relação às demais, uma vez que a área que ocupa há mais de um século tem registro cartorário em nome do patriarca das famílias que ali se formaram.

Diante desse contexto, sugeri diversas vezes o avanço do processo de regularização fundiária da comunidade, inclusive por meio de uma proposta do então diretor Chico Lucas, que indicava a desapropriação como possível solução. No entanto, não houve avanços nessa iniciativa, tampouco na priorização da comunidade para os trabalhos de georreferenciamento, etapa essencial para viabilizar a desapropriação. Apesar da ausência de critérios normativos claros para a priorização de processos de regularização, a avaliação técnica desse caso confirmou sua elegibilidade. A decisão baseou-se na inexistência de conflitos na área e na comprovação de que a propriedade pertence à comunidade, com posse registrada em nome do patriarca da comunidade. Essa escolha evidencia uma estratégia pragmática, voltada para a resolução de casos menos complexos e para a otimização do fluxo de regularizações. Inicialmente, a desapropriação foi considerada um instrumento adequado para indenizar a

comunidade e direcionar os recursos para necessidades prioritárias, como acesso à água e à alimentação.

Terceira visita técnica – Participei da visita técnica realizada *in loco* para a aquisição de áreas pelo Piauí, a serem destinadas às comunidades indígenas dos municípios de Piripiri e Lagoa de São Francisco, bem como das consultas às comunidades quilombolas de Vaquejador e Marinheiro, ambas situadas no município de Piripiri, em junho de 2021.

No primeiro dia, foram realizadas visitas às áreas destinadas à Comunidade Indígena Nazaré, no município de Lagoa de São Francisco. Em seguida, houve uma reunião com a Comunidade Indígena do Povo Tabajara de Piripiri, no município de Piripiri. A maior parte dessas comunidades indígenas reside atualmente em áreas urbanas, consequência de um longo processo de expulsão de seus territórios originários. Ainda no mesmo dia, à noite, houve uma reunião com os proprietários das áreas a serem desapropriadas para negociação. É relevante mencionar que as áreas desapropriadas por meio de decreto de desapropriação por interesse social foram indicadas pelas próprias comunidades indígenas.

O processo de titulação seguiu procedimentos atípicos, pois não foi precedido de um relatório antropológico, mas apenas de uma nota técnica que contextualizava a situação das comunidades, a legislação aplicável e o interesse do Interpi na regularização fundiária. Apesar de parecer célere, esse processo de regularização não contempla as especificidades e os direitos das comunidades indígenas. A mera garantia da terra é insuficiente, especialmente nesse contexto, em que a área destinada a essas comunidades é de uma quantidade irrisória, considerando a quantidade de famílias.

A finalização dos processos e a entrega dos títulos ocorreram nos meses de fevereiro e abril de 2022. O primeiro título foi concedido à Comunidade Indígena do Povo Tabajara de Piripiri, em um ato solene que contou com a presença do então governador Wellington Dias, secretários de estado, deputados, equipe do Interpi e membros da população local. O evento foi marcado por grande emoção e simbolismo cultural, que refletem a identidade da comunidade tradicional.

Quarta visita técnica – Participei, em agosto de 2021, da visita técnica à Comunidade Indígena Laranjeiras, localizada no município de Currais. Inicialmente, a comunidade havia estabelecido contato com o Interpi, resultando em uma reunião virtual para discutir suas demandas. Durante essa reunião, ficou acordado que uma equipe do Interpi realizaria uma visita presencial à comunidade.

O caso da Comunidade Laranjeiras é um dos mais emblemáticos no que se refere a conflitos fundiários, pois o território reivindicado pelos indígenas envolve um Projeto de

Assentamento do estado do Piauí desde a década de 1980 e áreas de propriedade privada. Quanto ao processo de regularização do assentamento, o Interpi já estava na fase final do processo de titulação desse assentamento quando, durante os cadastros, algumas famílias se autodeclararam indígenas da etnia Akroá Gamela e passaram a reivindicar a regularização coletiva do território, em vez da regularização individual, que é o procedimento nos assentamentos rurais.

Diante desse cenário, o Interpi enviou a equipe da DPCT para compreender qual seria a área reivindicada pela comunidade indígena, explicar o processo de regularização fundiária coletiva conduzido pelo órgão, bem como a legislação aplicada e os trâmites específicos do projeto de assentamento em questão. No entanto, a reunião foi marcada por um clima de tensão, pois os indígenas demonstraram não compreender completamente a finalidade do encontro. Toda a reunião foi registrada em ata. Posteriormente, a comunidade indígena encaminhou cartas a diversas instituições, formalizando suas alegações, insatisfações e reivindicações. Esse processo evidencia a fragilidade da condução dos atos administrativos pelo órgão. Por se tratar de uma comunidade tradicional, e especialmente indígena, as ações deveriam ter sido precedidas por um processo mais qualificado, que garantisse a escuta ativa e uma consulta prévia, livre e informada, conforme determinado pela Convenção n. 169 da OIT. O que se observa, na prática, é a falha em cumprir com as obrigações legais que regem a relação entre o estado e esses povos.

Até o presente momento, o impasse não foi solucionado. Por outro lado, os títulos individuais para os assentados nunca foram entregues, tampouco houve avanços no processo de regularização fundiária do território de Laranjeiras. Em 2023, ocorreu uma nova reunião no Interpi para resgatar o propósito da visita realizada em 2021. Na ocasião, assumi que houve um equívoco no envio do convite, pois a reunião não se tratava de uma consulta prévia, conforme determina a Convenção n. 169 da OIT. Assim, reconhecemos a necessidade de corrigir o erro e seguir os procedimentos adequados.

Nos dias subsequentes, o Interpi e a Funai se reuniram para esclarecer as diferenças entre o processo de regularização fundiária conduzido pelo Interpi e o processo de demarcação de territórios indígenas realizado pela Funai. Ambos são procedimentos distintos: a demarcação feita pela Funai atende melhor às reivindicações dos povos indígenas sobre seus territórios originários, pois abrange toda a área ocupada, seja ela pública ou privada. Quando há propriedades privadas, ocorre um processo de desintrusão. No entanto, o território demarcado passa a ser registrado em nome da União, sob gestão da Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Já o processo conduzido pelo Interpi se aplica a ocupações indígenas em áreas públicas

registradas em nome do estado ou em terras devolutas, que são arrecadadas e destinadas à comunidade, desde que esta esteja formalmente representada por uma associação legalmente constituída. Essa diferença de procedimentos tem causado certa confusão e dificultado o acesso das comunidades indígenas ao direito à terra. Essa situação revela a imposição, por meio de suas normativas, de um modelo estatal preestabelecido, que se sobrepõe e anula as próprias práticas de proteção jurídica construídas pelas comunidades.

Um exemplo dessa dificuldade pode ser observado na Comunidade Indígena Morro D'Água II, situada no município de Baixa Grande do Ribeiro. Desde setembro de 2023, a área já se encontra apta a ser destinada pelo Interpi, mas o processo não pôde ser concluído porque a comunidade ainda não conta com uma associação legalmente constituída, devido à dificuldade de acesso ao cartório e aos custos envolvidos, além de não renunciar a todo o seu território.

Considero que o próprio estado deveria adotar medidas para auxiliar essas comunidades nos trâmites burocráticos, especialmente por se tratar de povos em situação de vulnerabilidade, que vivem em localidades geograficamente distantes dos centros urbanos e com acesso limitado à internet. Se há um direito garantido e uma política fundiária instituída, é fundamental que o estado assegure os meios para que esses povos possam, de fato, acessá-los.

Quinta visita técnica – Participei em maio de 2022 da visita técnica à Comunidade Quilombola Potes, localizada no município de São João da Varjota. A comunidade ocupa uma área pertencente à Paróquia de Oeiras. Na ocasião, eu e a consultora Antônia, cientista social, realizamos uma visita à igreja para dialogar com o Padre João sobre a situação fundiária da comunidade.

Nos meses seguintes, foram realizados os trabalhos de campo, incluindo o georreferenciamento da área, a elaboração do Relatório de Identificação e Delimitação do Território Quilombola de Potes e Paquetá, além das tratativas com o cartório para a transferência da área da paróquia para o estado do Piauí.

O processo de titulação ocorreu de forma atípica, pois se tratava de uma área particular que foi transferida por meio de doação ao estado. Após a conclusão dessa transferência, o estado seguiu os procedimentos previstos no decreto estadual, culminando na decisão e emissão do título coletivo à comunidade.

c) Eventos comunitários – reuniões de controle social e atividades auto-organizadas

Primeiro evento comunitário – Participei do I Encontro de Mulheres Indígenas do Piauí, que ocorreu em setembro de 2021, na comunidade Barra do Coretinho, no município de

Bom Jesus. Durante o evento, as comunidades organizaram oficinas e debateram suas principais demandas, no campo da territorialidade, como a necessidade de fortalecimento dos movimentos sociais e a criação de associações para garantir a demarcação do território indígena Gamela. Foi proposta a inclusão das demandas no Plano Plurianual (PPA), além de medidas de fiscalização para a preservação de nascentes e matas ciliares. A luta por direitos também inclui a regularização das terras dos Tabajaras de Piripiri (PI) e a denúncia de irregularidades cometidas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) contra os povos indígenas. Outras pautas essenciais são a garantia do registro da identidade indígena em documentos oficiais, a solicitação de visita de representantes da Apoinme, Funai e universidades para apoio técnico, além do apoio às mulheres indígenas para o desenvolvimento da agricultura familiar (Relatório do I Encontro de Mulheres Indígenas do Piauí, 2019). O encontro teve como objetivo fortalecer a participação das mulheres indígenas na luta por direitos e garantir que suas reivindicações fossem formalmente apresentadas às instituições responsáveis.

Segundo evento comunitário – Participei, em novembro de 2021, do I Encontro de Multiplicadores Quilombolas, realizado pelo Interpi com recursos do Projeto Pilares do Crescimento I. O evento teve como objetivo a formação de líderes e multiplicadores quilombolas, abordando temas como gênero e geração, direitos territoriais quilombolas e produção, além de esclarecer os procedimentos da regularização fundiária conduzidos pelo Interpi.

Terceiro evento comunitário – No ano de 2022, participei do II Encontro de Multiplicadores Quilombolas, realizado no Quilombo Tapuio, no município de Queimada Nova. Esse evento, de menor proporção em relação ao primeiro, foi organizado pela Cecoq e teve como foco a formação em direitos quilombolas por meio de oficinas temáticas. Na ocasião, apresentei uma cartilha contendo a legislação estadual sobre regularização fundiária e expliquei os procedimentos adotados pelo Interpi para a titulação de territórios quilombolas.

Quarto evento comunitário – Em maio de 2023, participei das audiências públicas sobre o processo de licenciamento ambiental da mineradora SRN, no território quilombola Lagoas. Ao todo, foram realizadas cinco audiências nos municípios impactados pelo projeto mineral, das quais estive presente nas quatro primeiras. Essa experiência permitiu uma compreensão mais aprofundada sobre o processo de licenciamento ambiental e os impactos socioeconômicos e culturais gerados nas comunidades quilombolas.

Quinto evento comunitário – Participei em junho de 2023 do Encontro de Comunidades Tradicionais do Cerrado, realizado na comunidade indígena Vão do Vico, no

município de Santa Filomena. O evento reuniu diversas comunidades tradicionais do Cerrado e foi organizado pela CPT e pela Rede de Direitos Humanos. Na ocasião, a equipe do programa Globo Repórter realizou uma reportagem sobre o desmatamento e a destruição dos territórios tradicionais. Durante a matéria, fui entrevistada sobre o processo de titulação das comunidades tradicionais no Piauí.

Sexto evento comunitário – Participei em setembro de 2023 de evento em Brasília, organizado pela Rede Cerrado, no qual integrei uma mesa de debate sobre a regularização dos territórios tradicionais. Ainda no mesmo ano, tive a oportunidade de participar de um momento histórico para o Brasil: a apresentação dos dados da população quilombola pelo IBGE. No caso do Piauí, acompanhei a divulgação oficial dos dados em Teresina.

Outros registros importantes: Regularização da Comunidade Tradicional Ribeirinho-Brejeira de Salto I e II

A regularização da comunidade tradicional ribeirinho-brejeira de Salto I e II, localizada no município de Bom Jesus, representa um marco no processo de titulação de territórios tradicionais na região. Embora eu não tenha participado do evento de entrega do título, foi essa a primeira comunidade em cujo processo de regularização tive a oportunidade de minutar os documentos referentes a ele. Nesse contexto, pude compreender com maior profundidade o embasamento legal e a perspectiva do estado nesse processo pioneiro de regularização fundiária de comunidades tradicionais – não quilombola e indígena.

A comunidade tradicional de Salto I e II foi a primeira tradicional a ser titulada, e seu processo ocorreu por meio da arrecadação de terras devolutas via ação discriminatória. Após a arrecadação, a terra foi matriculada em nome do estado e, posteriormente, destinada à comunidade por meio de um documento denominado “Decisão”, que elaborei para a associação legalmente constituída da comunidade. O território foi devidamente registrado em nome da comunidade tradicional.

Apesar da titulação e do registro em cartório, a comunidade tem enfrentado diversos conflitos, tanto internos quanto externos. Há uma disputa com grupos indígenas que reivindicam a terra como sendo originariamente indígena, e não tradicional. Além disso, fazendeiros da região têm desrespeitado os direitos da comunidade, utilizando o território indevidamente para a criação de gado. Como consequência desses conflitos, as placas de identificação do território foram derrubadas. Essa situação evidencia os limites da regularização e o racismo como um profundo problema social, pois, apesar de a comunidade exercer

formalmente o direito de propriedade, no caso da territorialidade coletiva, continua a sofrer violações e violências sistêmicas.

Diante dessas adversidades, a comunidade tem registrado denúncias na delegacia de Bom Jesus, mas relata dificuldades no encaminhamento e tratamento adequado desses casos. A CPT tem acompanhado os conflitos e o processo de regularização fundiária das comunidades tradicionais do Cerrado piauiense. No entanto, a comunidade de Salto I e II continua a sofrer violações ao seu direito ao território.

Esse cenário evidencia que a regularização fundiária e a segurança jurídica proporcionadas pelo título e pelo registro da terra não são, por si sós, suficientes para garantir a proteção das comunidades tradicionais contra invasões e ameaças. Torna-se, portanto, essencial que o estado atue de forma mais efetiva, garantindo segurança pública e implementando políticas que assegurem outros direitos fundamentais, como acesso à alimentação, água e educação. Essas demandas foram identificadas diretamente por mim em diálogos com os moradores da comunidade durante um evento sobre comunidades tradicionais no Cerrado.

2.2.5 Classificação das etapas dos processos administrativos até dezembro de 2023

Os processos administrativos foram organizados em três grandes etapas:

1. **Etapas Iniciais** – Abrange a fase de abertura do processo, incluindo a emissão da Portaria e a realização de consultas preliminares.
2. **Etapas Intermediárias** – Compreende o processo de Identificação e Delimitação do Território, abrangendo os seguintes procedimentos:
 - RIDT;
 - Georreferenciamento, planta e memorial descritivo;
 - Cadastro das famílias beneficiárias;
 - Levantamento fundiário (Cadastro de Imóveis Rurais – CCIR), CAR, Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), juntada de cópias de documentos de posse e propriedade de membros das comunidades), entre outros documentos que subsidiem o levantamento fundiário;
 - Processo discriminatório – ação discriminatória.
3. **Etapas Finais** – Refere-se à decisão sobre a destinação da terra pública para a comunidade, incluindo:

- Parecer jurídico;
- Decisão administrativa;
- Titulação e registro da área.

Além dessas etapas, existe a possibilidade de abertura de um processo discriminatório fracionado, aplicável quando a comunidade tradicional estiver situada em terras devolutas. Nesse caso, inicia-se uma ação discriminatória administrativa específica para a área reivindicada, que ocorre em paralelo ao processo de regularização. A conclusão desse procedimento é necessária para que o processo de regularização avance para a etapa final.

Até dezembro de 2023, a classificação dos eventos que determinavam a inclusão de um processo em uma etapa específica era baseada nos documentos e peças técnicas já disponíveis.

Etapa 1 – Abertura do processo e consultas preliminares

Os processos que possuíam apenas a Portaria eram inseridos na Primeira Etapa, correspondente à fase de Consulta. Nessa fase, a gerente ou qualquer membro da equipe se deslocava até a comunidade para:

- Informar sobre o processo de regularização conduzido pelo Interpi;
- Confirmar a identidade étnica da comunidade, com registro formal em ata;
- Coletar informações detalhadas sobre a área reivindicada;
- Reunir documentos pertinentes para a continuidade do processo de regularização.

Nesse momento, deveriam ser observados os parâmetros da Convenção n. 169 da OIT, tanto no que se refere à questão da autodefinição quanto à consulta prévia, livre e informada. Trata-se de um procedimento que impacta diretamente a comunidade tradicional, por se tratar de atos administrativos de regularização fundiária. Embora a regularização seja positiva, é fundamental que a comunidade seja adequadamente consultada. Na prática, o processo ocorre de forma simplificada, muitas vezes sem seguir o rigor exigido pela lei.

Etapa 2 – Identificação e Delimitação

A Etapa Intermediária consiste nos trabalhos de campo, nos quais a equipe do Interpi visita a comunidade e, com sua orientação, inicia a identificação do território tradicional. Essa etapa inclui:

- Produção do relatório social da comunidade;
- Delimitação do território por meio de georreferenciamento, planta e memorial descritivo, elaborado a partir das informações prestadas pela comunidade tradicional;

- Cadastro das famílias (embora possa ocorrer posteriormente, ele integra o processo de regularização).

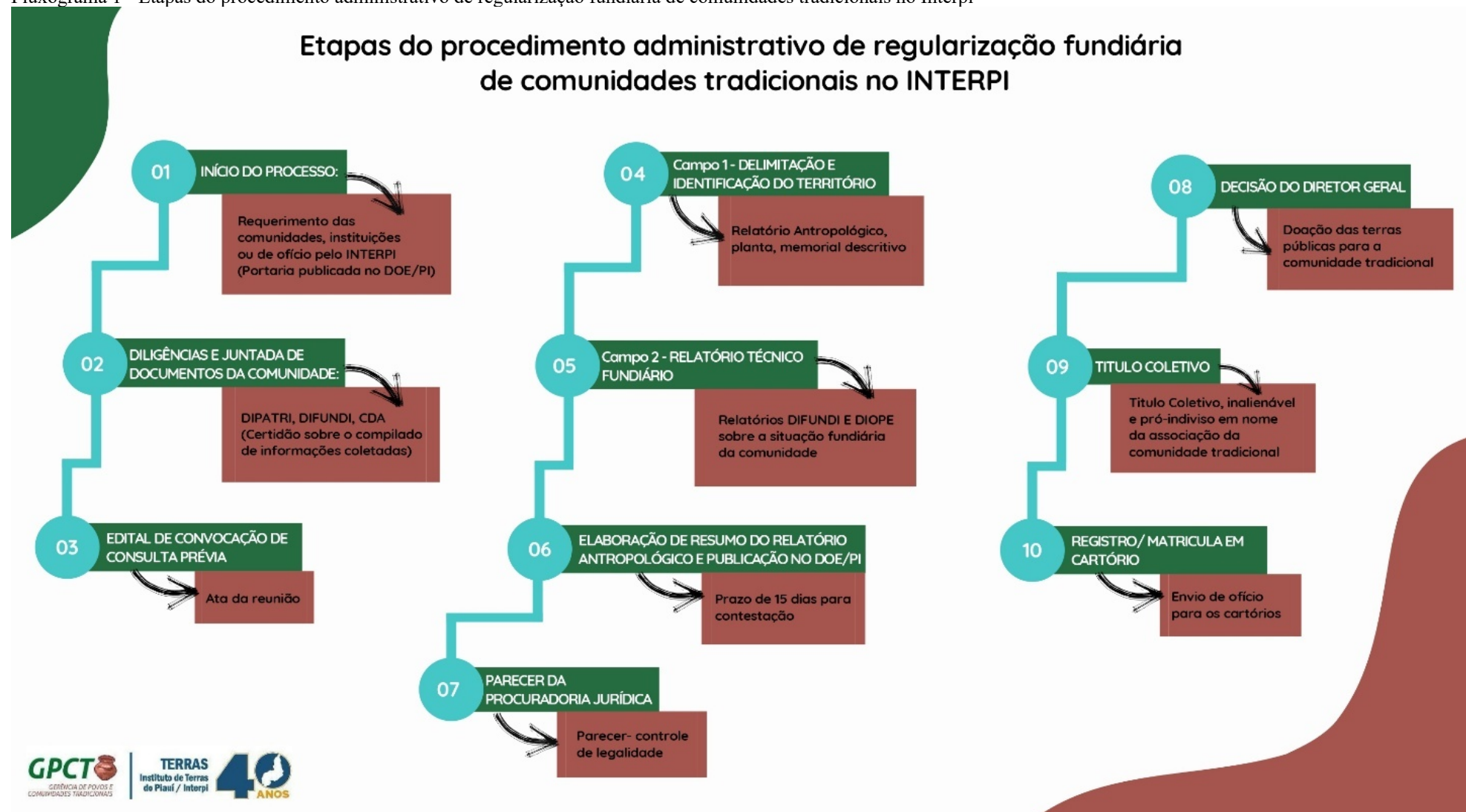
Etapas 3 – Destinação e Titulação

A Etapa Final ocorre quando o território já foi identificado e delimitado. Além disso, verifica-se se a área ocupada pela comunidade corresponde a imóvel público ou terra devoluta. Caso o território esteja registrado em nome do estado ou tenha sido arrecadado por meio de ações discriminatórias, e todas as peças técnicas tenham sido produzidas, o processo segue para:

- Parecer da Procuradoria Jurídica, posteriormente encaminhado para aprovação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).
- Após aprovação, o diretor-geral decide sobre a destinação do imóvel público para a associação legalmente constituída que representa a comunidade tradicional;
- Emissão do título definitivo coletivo e registro do título de domínio coletivo.

Embora essas sejam as etapas principais e regulares do processo, é importante ressaltar que diversas situações podem atravessar tanto os procedimentos administrativos quanto a realidade das próprias comunidades, exigindo adaptações e novas abordagens.

Fluxograma 1 - Etapas do procedimento administrativo de regularização fundiária de comunidades tradicionais no Interpi



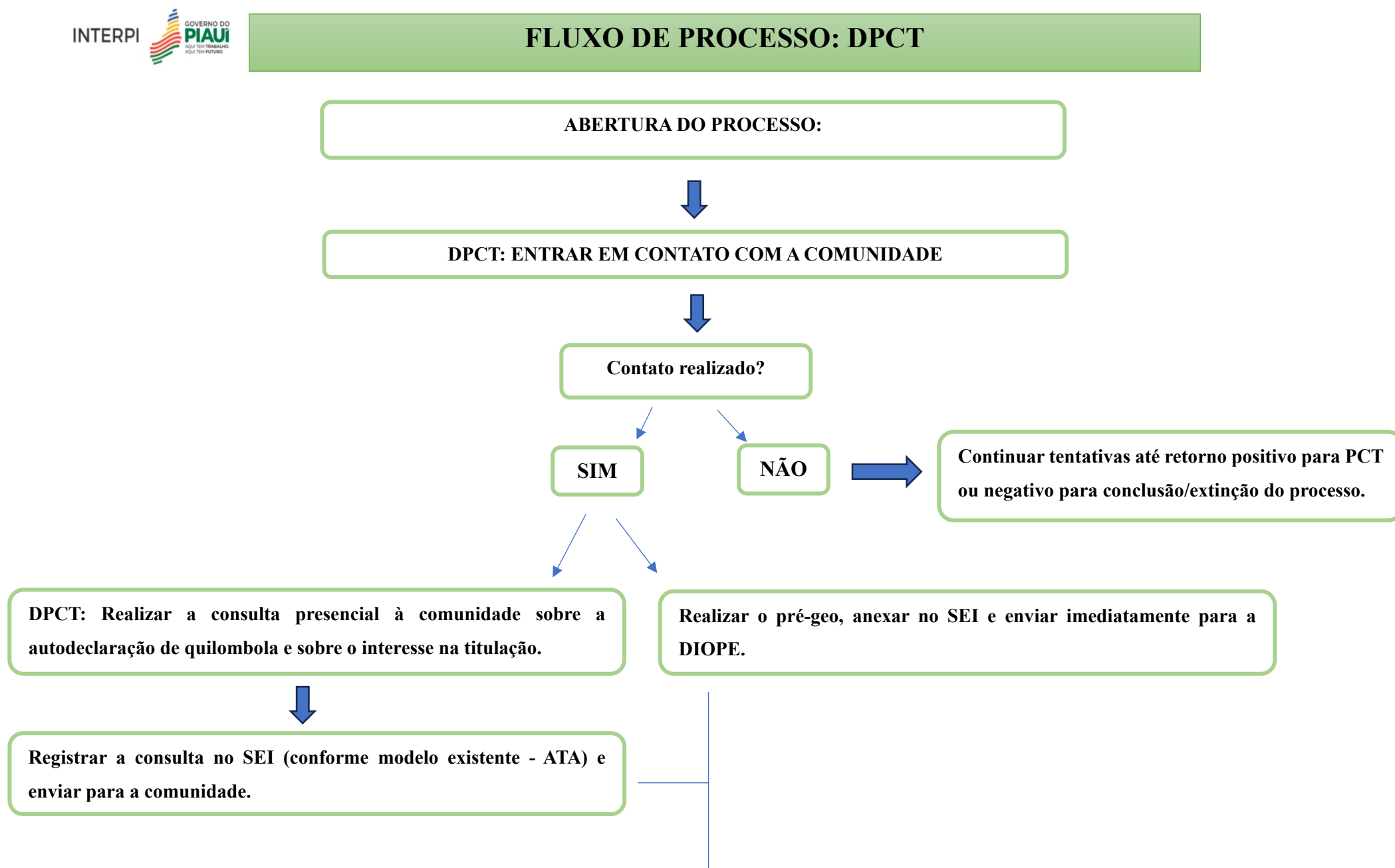
Fonte: elaborado pela autora em outubro de 2021 no âmbito da consultoria.

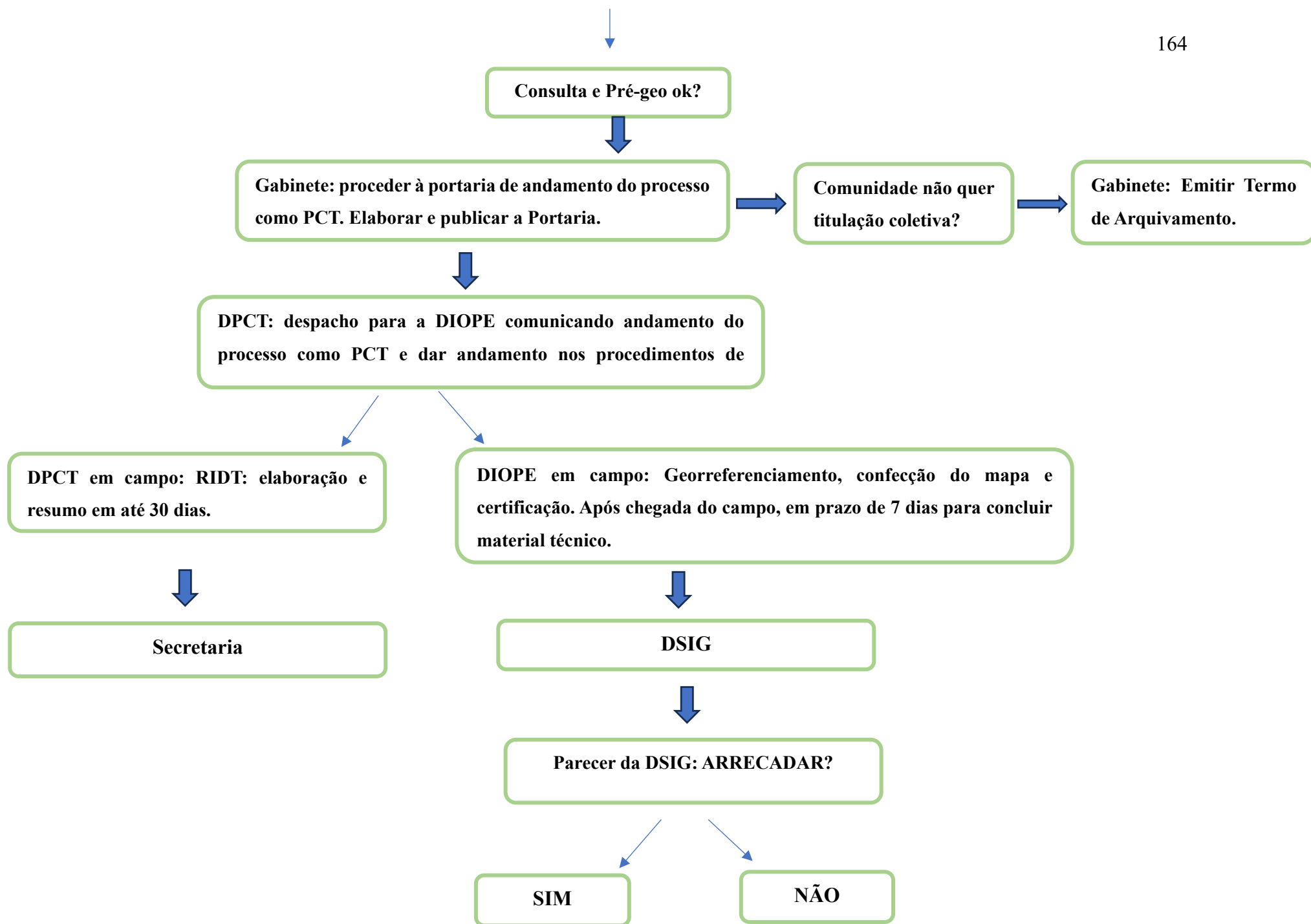
Esse fluxograma foi desenvolvido para organizar o processo e servir de base para a elaboração do decreto de regulamentação dos procedimentos administrativos.

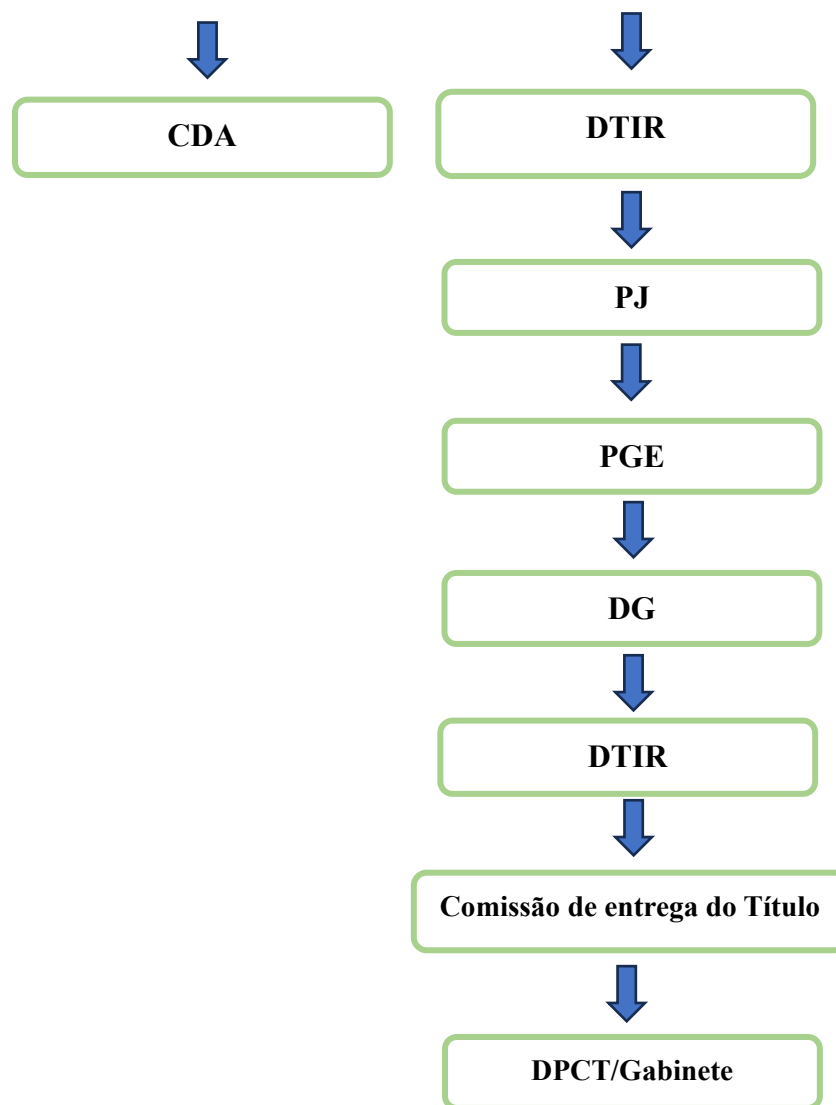
2.2.6 Implementação atual das fases previstas no decreto (até outubro de 2025)

Até dezembro de 2023, os processos eram organizados em três etapas, anteriormente descritos. No entanto, a partir de janeiro de 2024, o fluxo processual foi modificado em conformidade com a reorganização das diretorias recém-criadas.

Fluxograma 2 - Fluxograma enviado pelo Interpi







2.2.7 Conclusões preliminares das análises do relato empírico

A partir dos dados do relato empírico, observa-se que a política fundiária do Piauí, apesar do esforço em reconhecer os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais, frequentemente desconsidera diversas complexidades internas dessas comunidades, como suas diferenças, e, por vezes, ignora a dimensão étnico-racial que as atravessa. Torna-se, portanto, fundamental reconhecer e valorizar as diferenças dessas comunidades tradicionais, para que seja efetivamente assegurado o direito à igualdade, ou seja, o exercício pleno dos direitos previstos na Constituição.

Os povos e comunidades tradicionais são plurais e diversos, entretanto, a política fundiária do Piauí tende a tratar de forma homogênea esses grupos, agrupando-os em um único instrumento de regularização fundiária. Para os quilombolas, esse processo pode ser considerado simplificado, enquanto, para os povos indígenas, mostra-se insuficiente e complexo, uma vez que desconsidera e descaracteriza uma série de direitos. No caso das comunidades tradicionais em geral, a política não consegue contemplar todas as formas de uso e relação com a terra que essas comunidades historicamente preservam.

Em um primeiro momento a legislação pode parecer inovadora, ao prever a possibilidade de regularização territorial para esses povos. No entanto, o instrumento falha em compreender a diversidade dos usos da terra, e o estado parece não conseguir avançar nem entender as complexidades, ou melhor, as diferenças que essas comunidades produzem. Isso está ligado às questões étnicas e raciais dessas comunidades, que frequentemente entram em confronto com o sistema hegemônico. Além disso, a Lei Estadual n. 7.294/2019, por sua própria natureza, limita o direito à territorialidade das comunidades tradicionais, não considerando suas especificidades culturais e históricas.

Assim, após observar todo o processo histórico, político e jurídico das comunidades tradicionais no Piauí, analisar a legislação vigente sobre regularização fundiária e examinar os dados produzidos a partir do relato empírico, associados à teoria do direito à diferença, pode-se concluir que as comunidades tradicionais expressam o que podemos classificar como expressões do direito à diferença, incluindo suas epistemologias do saber. Cada comunidade, cada segmento carrega consigo trajetórias de saberes e culturas próprias, específicas de cada grupo, que tendem a ser ignoradas no processo de regularização.

As questões étnico-raciais atravessam diretamente esses grupos, deixando-os à margem da política fundiária, sobretudo quando o estado demora a reconhecer e efetivar seus direitos ou quando a estrutura organizacional não operacionaliza os procedimentos de forma adequada,

considerando, entre outros aspectos, as determinações da Convenção n. 169 da OIT. Além disso, a política fundiária frequentemente desconsidera as diversas formas de uso e relação com os territórios que as comunidades tradicionalmente ocupam, ao padronizar um procedimento único. Nesse sentido, o estado parece querer inseri-las em uma lógica de propriedade semelhante à aplicada aos demais procedimentos, ignorando as especificidades de cada grupo.

2.3 Análise das categorias empíricas produzidas a partir dos povos e comunidades tradicionais: epistemologias dos saberes tradicionais, raça e etnia, terra e territórios

O direito fundamental à diferença pressupõe o reconhecimento das especificidades dos povos e comunidades tradicionais no processo de regularização de seus territórios, de modo a assegurar, de forma substantiva, a efetivação da igualdade e das liberdades fundamentais. Assim, ao longo do texto, pode-se perceber que os povos e comunidades tradicionais possuem uma série de especificidades que podem ser traduzidas como verdadeiras expressões do direito fundamental à diferença.

Os povos e comunidades tradicionais adotam formas próprias de viver, criar e fazer. Seus saberes ancestrais são transmitidos de geração em geração e se manifestam em suas culturas, artes e modos de vida, que devem ser reconhecidos como expressões legítimas de conhecimento. Contudo, esses saberes foram historicamente alvo de epistemicídio. Atualmente, tais povos lutam para preservar suas memórias e modos de vida tradicionais como forma de resistência a um sistema que insiste em negar sua existência e conhecimentos.

Raça e etnia configuram-se como marcadores sociais de poder que atravessam a realidade dos povos tradicionais. A noção de raça, enquanto construção social, foi historicamente utilizada para hierarquizar populações, estabelecendo quais seriam consideradas inferiores e quais seriam tidas como superiores. De modo semelhante, a categoria de etnia, forjada no contexto do colonialismo, passou a ser utilizada como fundamento para estruturar relações de poder desiguais. Nesse sentido, povos e comunidades tradicionais enfrentam, cotidianamente, racismo e discriminação em razão de sua raça e etnia.

A terra e a territorialidade, por sua vez, constituem elementos fundamentais para a existência desses povos. Contudo, verifica-se uma tensão entre suas cosmopercepções²⁹ sobre o território – concebido como bem comum e espaço de identidade coletiva – e a perspectiva

²⁹ O conceito de cosmopercepção foi cunhado pela socióloga nigeriana Oyèrónkẹ Oyěwùmí. Segundo Silva (2023, p. 169), ele “nos instaura um método discursivo para privilegiar sentidos que não seja apenas o visual, confluindo para uma combinação de sentidos”.

hegemônica, de caráter mercantilista, que reduz a terra a um bem de valor econômico. Para os povos tradicionais, a territorialidade expressa vínculos culturais, espirituais e identitários; já a terra, sob a lógica dominante, é objeto de apropriação de capital. Assim, a preservação da territorialidade constitui condição essencial para a continuidade desses povos, representando, portanto, a principal reivindicação em suas lutas por direitos.

2.3.1 Epistemologias dos saberes dos povos e comunidades tradicionais na proteção da identidade e da territorialidade

O colonialismo impactou profundamente os modos de vida dos povos originários e dos povos africanos trazidos à força para o Brasil. Entretanto, apesar da violência e das violações sofridas, esses povos resistiram. Suas culturas, tradições e saberes ancestrais foram elementos essenciais para a manutenção de um modo de vida tradicional que, atravessando os séculos, permanece vivo.

Os saberes e os modos de fazer, criar e viver dos povos e comunidades tradicionais são protegidos pela Constituição³⁰ e fazem parte da identidade e da manutenção de seus territórios. Dessa forma, a igualdade de direitos é alcançada a partir do reconhecimento das diferenças. Os saberes epistemológicos desses povos, portanto, devem ser compreendidos como uma expressão do direito fundamental à diferença. Posto isso, discutiremos as tentativas do colonialismo de apagar os saberes epistemológicos desses povos e as formas de resistência que permitiram sua manutenção como modo de vida.

O sociólogo peruano Anibal Quijano, em *Colonialidade do poder* (2005), disserta sobre como a ideia de raça e racismo foi construída no imaginário social como marcadores das diferenças entre os conquistadores e os conquistados, cujas características fenotípicas foram consideradas como elementos de inferiorização em relação aos outros. Essa nova forma de dominação tomou conta de toda a América, especialmente contra os povos indígenas e os negros africanos trazidos para o continente americano. O autor afirma ainda que a ideia de raça como marcador de dominação não tinha história conhecida antes da América, ou seja, foi uma estratégia de dominação criada e imposta pelos europeus colonizadores, uma maneira de outorgar legitimidade às relações de dominação estabelecidas pela conquista dos territórios das Américas (Quijano, 2005, p. 117).

³⁰ Os artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988 tratam da proteção à diversidade cultural.

De igual modo, Maria Sueli Rodrigues de Sousa (2021, p. 320) aponta que a estratégia adotada pelo colonizador rompeu com a ética de guerra que possibilitava a uma comunidade política dominar outra, pois o povo/comunidade que perdia a guerra e não cumprisse as exigências determinadas pelo vencedor se tornava submisso, perdendo, inclusive, seu território. Com o marcador racial, as guerras deixaram de ser o principal elemento de dominação, pois se tornou muito mais fácil subjugar pela inferiorização do outro. Dessa forma, os marcadores raciais foram se consolidando.

Quando os colonizadores invadiram o continente, que denominaram de América, encontraram uma diversidade de povos, cada um com sua própria história, língua, cultura, memória e identidade. No entanto, os invasores classificaram todos os povos originários das Américas, incluindo astecas, maias e incas, como um único povo, uma única identidade, chamando-os de “índios”. Essa categorização era motivada pela ideia de raça, uma construção colonial e negativa que os considerava inferiores e, portanto, subalternos. O mesmo aconteceu com os povos africanos, que, assim como os povos originários, possuíam diversas línguas, culturas e identidades, como os iorubás, os congos e os zulus. Eles também foram reduzidos a um único “povo” (Quijano, 2005, p. 127), ou, na verdade, nem sequer foram considerados gente na violenta colonização que lhes foi imposta.

Os povos e nações – indígenas e negros – se organizavam por meio de elementos concretos como etnia, religião, língua, interesses e territorialidades comuns (Sousa, 2021, p. 306). Destruir suas subjetividades, considerando seus saberes e tradições inferiores, era uma forma de dominação – cognitiva – muito mais poderosa do que aquela produzida pelas guerras. Sousa (2021) argumenta que a modernidade, como novo *modus operandi*, não surge como um projeto pronto, mas remonta ao período das grandes navegações. Nesse processo, consideraram-se inexistentes todas as outras comunidades políticas, “negando a existência de direitos, filosofias, ciências, economias, tecnologias, culturas de outras comunidades políticas que não as suas” (p. 319). A Europa passou a se tornar o espelho do que seria a civilização. Com a justificativa da modernidade e da necessidade de “civilizar” outras nações, foram dominando territórios e explorando-os (Sousa, 2021, p. 319).

Antônio Bispo dos Santos (2023, p. 23) afirma que os povos quilombolas – tradicionais – possuem modos particulares de viver, de ver, de sentir, de fazer as coisas, mas adverte que esses modos podem ser modificados. A cultura imposta pelos colonizadores é concebida como melhor do que os modos de vida dos povos tradicionais, tornando-se algo padronizado, mercantilizado e colonial. Assim, quando um povo não segue a cultura de seus opressores, é considerado um povo sem cultura, sem civilização. Esse pensamento foi plantado desde a

invasão territorial e a colonização, com o objetivo de destruir os modos de vida dos povos originários e negros na América.

Assim, quem é considerado inferior é constantemente massacrado, de modo que passa a considerar normal a inferiorização, e a própria pessoa acaba por se considerar inferior (Sousa, 2021, p. 40), sendo, portanto, uma dominação cognitiva. Por isso, voltando ao primeiro capítulo desta tese, não se pode de maneira alguma considerar que houve uma escravização branda no território piauiense.

Dessa maneira, tudo o que era diferente para os europeus era considerado inferior, ou seja, os modos de vida dos povos indígenas e negros foram inferiorizados e até mesmo criminalizados, incluindo o conhecimento ancestral e suas tradições. Sousa (2021, p. 36) critica o eurocentrismo a partir da formulação dos mais relevantes teóricos do ocidente, de que o papel do eurocentrismo era se afirmar como única civilização, única cultura, induzindo as pessoas a evoluir numa perspectiva linear, rompendo com a circularidade das culturas inferiorizadas.

Sousa (2021, p. 232) complementa que a colonialidade, que emerge por meio do domínio do pensamento e da construção da superioridade na medida em que se produz a inferioridade dos povos, utilizou dois elementos primordiais para sua disseminação: a religião e a cor da pele. A religião serviu como meio de dominação e de justificativa para as atrocidades cometidas pelos colonizadores brancos europeus, enquanto a cor da pele tornou-se o marcador principal para determinar quem era considerado superior ou inferior. Assim, “o desprezo histórico pelos conhecimentos tradicionais está diretamente ligado a estruturas coloniais do saber, que impuseram epistemologias eurocêntricas como únicas formas válidas de produzir conhecimento” (Guerra *et al.*, 2025, p. 8).

Muitos povos – não brancos –, devido às suas cosmopercepções de mundo, não compreendiam a lógica da dominação imposta, na qual se estabelecia uma hierarquia de superioridade humana, pois tinham como sagradas vidas não humanas. O colonizador se aproveitou também dessa cosmopercepção dos povos para inferiorizá-los e justificar sua colonização epistemológica. Porém, apesar de todo esse processo de subalternização que esses povos sofreram por meio das epistemologias do saber dominante, foram justamente suas formas próprias de enxergar o mundo e as violências de que foram vítimas que lhes possibilitaram se ressignificar e enfrentar a brutalidade do colonialismo – que, em muitos aspectos, ainda persiste. Nesse sentido, Guerra *et al.* (2025, p. 8) afirmam que, “Ao contrário de uma concepção puramente técnica e instrumental da ciência, os saberes tradicionais estão profundamente entrelaçados com valores éticos, espirituais e comunitários, indicando uma outra relação com a natureza e com a coletividade”.

O modo de vida dos povos tradicionais diverge diretamente do modelo dominante. Para eles, a natureza não é vista como algo separado do ser humano, mas sim como parte intrínseca de sua existência. Em uma crítica perspicaz ao distanciamento entre natureza e ser humano, Bispo dos Santos recorre à narrativa bíblica. Segundo ele, “A humanidade se desconectou da natureza exatamente por ter cometido o pecado original. Seu castigo foi se afastar da natureza” (Santos, 2023, p. 18).

Ao usar essa analogia, o autor sugere que o afastamento da natureza é uma consequência direta dos erros humanos. Em vez de buscar uma relação de integração e respeito, a humanidade optou por se desconectar, rompendo uma ligação fundamental e perdendo a relação intrínseca que a une a natureza. Essa ruptura, segundo a perspectiva de Santos, representa um “castigo” que se manifesta na perda da conexão vital com o mundo que nos cerca. É também o que afirma Krenak (2020) ao argumentar que o modo de vida dos povos originários, ou seja, “a sua organicidade, é algo que incomoda, tanto que as corporações têm criado cada vez mais mecanismos para separar esses filhos da terra da mãe” (p. 22). Os mecanismos de separação incluem desde o apagamento dos saberes tradicionais até os processos de expulsão desses povos de seus territórios, logo da natureza. Assim, o processo civilizatório da colonização, que desloca os humanos da terra, é considerado um absurdo, pois “suprime a diversidade, nega a pluralidade das formas de vida, de existência e de hábitos. Oferece o mesmo cardápio, o mesmo figurino e, se possível, a mesma língua para todo mundo” (Krenak, 2020, p. 22-23). A colonização reduziu a diversidade de povos a um único povo, violentando seus modos de vida e negando-lhes o acesso a direitos, à igualdade material.

Abordando a experiência dos povos quilombolas com a natureza, Santos (2023) argumenta que essa relação entre eles é orgânica e está presente no dia a dia dos povos e da comunidade: “Os pássaros nos avisavam se ia chover, se ia ter sol ou se o céu ficaria nublado. Informado por eles, ainda antes de me levantar, eu já tinha noção de como seria o dia” (p. 10). Ailton Krenak, indígena e intelectual brasileiro, relata experiência semelhante ao falar da relação do povo Krenak com a natureza. O povo Krenak vive à margem esquerda do Rio Doce e foi atingido pela lama cheia de resíduos minerários, resultado do desastre-crime causado pelo rompimento da barragem de Fundão, localizada em Mariana, em 2015. Do lado direito do rio, há uma serra que tem nome e personalidade: Tukukrak. Krenak relata que, “De manhã cedo, de lá do terreiro da aldeia, as pessoas olham para ela e sabem se o dia vai ser bom ou se é melhor ficar quieto” (2020, p. 17-18). Ou seja, tanto indígenas quanto quilombolas têm modos de vida diferentes dos impostos pelo colonizador. A natureza é, para eles, um elemento sagrado e dotado de vida. As pessoas falam com a natureza, suas vidas e relações territoriais são guiadas por ela.

Santos ainda reitera que “a humanidade é contra o envolvimento, é contra vivermos envolvidos com as árvores, com a terra, com as matas. Desenvolvimento é sinônimo de desconectar, tirar do cosmo, quebrar a originalidade” (2023, p. 30).

É contra essa herança colonial presente na cultura brasileira – que inferioriza e criminaliza pessoas e afasta o ser humano da natureza – que se insurgem os movimentos quilombolas e indígenas, que procuram ressaltar e ressignificar os saberes tradicionais, reconhecendo e valorizando as diferenças nos modos de vida dos povos tradicionais, outrora racializados. Sousa (2021, p. 238) reitera que é preciso reconstruir a memória coletiva, destacando o protagonismo negro e indígena, transformando os museus, os livros de história, a filosofia e rebatizando as ruas, os colégios e outros lugares importantes para a sociedade. Só assim é possível estimular uma reflexão para que se promova uma mudança necessária daquilo que foi construído no imaginário social.

É o que ensina a professora Maria Sueli Rodrigues de Sousa sobre enfrentar a colonialidade imposta e que ainda persiste:

E nós somos estas pessoas! E como enfrentar isso se não queremos ser estas pessoas? A única forma é com descentramento cognitivo do eurocentrismo e com desobediência epistêmica e ontológica. Pela epistemologia, comecemos por não achar que somos o não ser, porque foi assim que o eurocentrismo nos concebeu, como o não ser, e ser afirmado como o ser. E nos vincular ao nosso território para nos vermos como pertencentes de uma comunidade. E, na antologia, valorizemos a vida e não as riquezas (Sousa, 2021, p. 188).

Assim, Sousa nos convida a enfrentar a colonialidade, a desobedecer a suas epistemologias dominantes. Reconhecermos-nos enquanto seres é aceitar quem somos, nossa força ancestral e orgulhar-nos de nossa luta pelo reconhecimento de direitos. Não para que sejamos iguais, porque não somos, mas para que tenhamos os mesmos direitos que foram anteriormente negados. Bispo dos Santos, por sua vez, propõe sua teoria da contracolônização como estratégia para romper com as estruturas dominantes. “O contracolônialismo é um modo de vida diferente do colonialismo” (2023, p. 58), afirma ele, sendo exercido pelos povos africanos desde a África. Segundo ele, é um modo de vida que ninguém tinha nomeado, que se traduz no modo de vida indígena, quilombola, banto e iorubá (Santos, 2023, p. 59), ou seja, apesar da violência da colonialidade do poder, os povos tradicionais enfrentam esse modelo, contrapondo-se a ele.

Bispo dos Santos semeia um universo de palavras como forma de romper com as estruturas colonialistas. Essas palavras têm como propósito enfraquecer o colonialismo, como ele explica abaixo:

Para enfraquecer o desenvolvimento sustentável, nós trouxemos a biointeração; para a coincidência, trouxemos a confluência; para o saber sintético, o saber orgânico; para o transporte, a transfluência; para o dinheiro (ou troca), o compartilhamento; para colonização, a contracolônização... e assim por diante (Santos, 2023, p. 14).

Tais palavras/conceitos vão ao encontro do proposto por Maria Sueli Rodrigues de Sousa (2021): a desobediência epistêmica e ontológica. Eles desconstróem aquilo que o colonizador nos impôs, transformam o campo da epistemologia dominante, valorizando e reconhecendo os saberes epistemológicos dos povos e comunidades tradicionais como modos de vida. Krenak chama atenção para o despertar da população mundial, pois, “durante um tempo, éramos nós, os povos indígenas, que estávamos ameaçados de ruptura ou da extinção dos sentidos de nossas vidas, hoje estamos todos diante da iminência de a Terra não suportar nossa demanda” (Krenak, 2020, p. 45). Ou seja, toda a humanidade está sofrendo com as consequências da colonização e do imperialismo, que enxergam o mundo apenas sob a ótica utilitarista e mercantilista, que inferiorizam os povos não brancos, desconsideram saberes dos povos tradicionais, degradam a natureza e, assim, tornam o fim do mundo uma possibilidade concreta, destruindo a alternativa sonhada por tantos de viver respeitando a natureza e suas territorialidades.

Guerra *et al.* (2025, p. 13) afirmam que “o conhecimento tradicional não flutua no ar: ele está vinculado a corpos, territórios e modos de vida que frequentemente estão sob ameaça. Assim, o reconhecimento epistemológico precisa vir acompanhado de reconhecimento político”. Constata-se assim a importância do reconhecimento territorial para a manutenção dos modos de vida dos povos e comunidades tradicionais. Os saberes forjam-se e se fortalecem a partir dos territórios, portanto, além da valorização dos saberes, é necessária a efetivação dos direitos constitucionalmente previstos.

Percebe-se que há um movimento de intersecção de conhecimentos não ocidentais. Um exemplo são as constituições de países da América Latina, como Equador, Bolívia e Colômbia, que incorporam esses saberes, reconhecendo os direitos dos povos indígenas e afrodescendentes e os direitos da natureza, opondo-se à perspectiva do direito colonial, que historicamente considerava o território como “terra de ninguém”.

Sousa (2021, p. 331-332) explica que essas constituições fazem parte de um movimento chamado constitucionalismo latino-americano, ou novo constitucionalismo latino-americano, fruto da luta dos movimentos sociais. Apesar de os direitos estarem inseridos nas novas constituições, a luta pela materialização desses direitos se manifesta, ou deve se manifestar, por

meio de políticas públicas, bem como por meio das decisões judiciais. A referida autora menciona ainda que a Constituição brasileira de 1988 faz parte do primeiro ciclo do novo constitucionalismo latino-americano, ao proclamar, nos artigos 215 e 216, o princípio do bem-viver³¹.

Souza Filho (2018, p. 162) esclarece que

[...] praticamente todas as constituições do continente reconheceram a existência dos povos e incluíram seus direitos como direitos coletivos de manter a sua vida segundo seus usos, costumes e tradições, que significa sua organização social com estruturas hierárquicas e juridicidade, e os direitos territoriais pertinentes.

Assim, a Constituição brasileira garante a proteção às epistemologias dos saberes tradicionais, bem como à identidade e à memória dos povos tradicionais, traduzida na proteção à diversidade étnico-cultural. Todavia, a materialização tem sido um desafio diário dos povos e comunidades tradicionais no Brasil.

2.3.2 Raça e etnia como marcadores sociais de acesso e exclusão de direitos

As categorias empíricas raça e etnia foram definidas para este estudo, considerando que a maioria dos povos tradicionais do Piauí, em processo de regularização ou já titulados, apresenta um perfil racial e étnico específico – quilombolas e indígenas. Todavia, reconhece-se a existência de outros segmentos de povos e comunidades tradicionais no estado, também em processo de regularização ou titulados, como as comunidades de quebradeiras de coco babaçu e os ribeirinho-brejeiros. Esses grupos são definidos por suas culturas e modos de vida tradicionais, fortemente relacionados aos ofícios que exercem, e possuem formas próprias de criar, fazer e viver.

Dessa forma, compreende-se que os povos e comunidades tradicionais são racial, étnica e culturalmente diferenciados. Assim, faz-se necessária a discussão acerca de raça e etnia nesse contexto, considerando que esses são marcadores presentes na maioria do público atendido pela política fundiária do Piauí, especialmente no que se refere ao reconhecimento de seus territórios.

³¹ O bem-viver é uma filosofia que sustenta as diferentes formas de organização social de povos indígenas da América Latina. É uma lógica que valoriza os princípios da reciprocidade entre as pessoas, da amizade fraterna e da convivência com outros seres da natureza, além do sentimento de profundo respeito pela terra. Disponível em: <https://alana.org.br/glossario/bem-viver/>.

Os marcadores raciais, como já visto, são fruto de uma construção social, definidos pela dominialidade do poder, ora eurocentrada. Essa ideia criou identidades sociais historicamente novas: os povos originários foram categorizados como “índios”, os povos africanos como “negros” e/ou mestiços, e outros povos não brancos receberam outras definições. Todas essas identidades foram “associadas às hierarquias, lugares e papéis sociais correspondentes, constitutivas delas e, conseqüentemente, ao padrão de dominação que se impunha” (Quijano, 2005, p. 117).

As pessoas passaram a ocupar um lugar de inferiorização devido à cor da pele e às características fenotípicas, ao passo que os europeus viam a si mesmos como brancos e superiores. Essa nova forma de dominação estava ligada aos novos modos de produção e controle do trabalho. Quijano (2005, p. 118) chama atenção para o fato de que, em alguns casos, os indígenas que ocupavam alguma nobreza foram poupados, enquanto os negros foram reduzidos à escravidão. Os colonizadores espanhóis e portugueses da América Latina, por sua vez, assumiram o papel de dominantes nessa nova dinâmica de dominação pela raça, podendo receber salários, ser comerciantes independentes, artesãos, agricultores, entre outras profissões. Já indígenas e negros foram sistematicamente subjugados e alocados em funções subordinadas. Mesmo após a abolição formal, até os dias atuais, os povos racializados continuam sendo grande minoria em funções e cargos de poder, resquícios do modo de operar da escravização que estruturou o Brasil (Quijano, 2005, p. 118-119).

Destaca Sousa (2021, p. 242): “A escravização racializada é diferente de outras formas de escravidão porque permanece, mesmo terminada”. Outros povos, ao longo da história – inclusive na história recente –, foram alvo de violência e genocídios, mas nada se compara à violência impetrada contra os povos negros, que carregam consigo o estigma do marcador racial na sociedade “moderna”.

Kabengele Munanga, antropólogo e professor brasileiro-congolês, afirma que “o racismo é uma crença na existência das raças naturalmente hierarquizadas pela relação intrínseca entre o físico e o moral, o físico e o intelecto, o físico e o cultural” (2003a, p. 8). Ou seja, o racismo se finca num sentido sociológico, que vai além dos fenótipos, incluindo todo o corpo negro e suas relações étnicas com traços culturais, linguísticos, religiosos, entre outros. Tudo o que o grupo pratica é considerado inferior.

Sousa (2021) defende a necessidade de uma justiça de transição para povos racializados – negros e indígenas –, considerando que a escravização racializada se tornou a forma mais duradoura e efetiva de inferiorização. A autora ressalta que, sem a reparação histórica da escravização e da tentativa de genocídio dos povos indígenas, não é possível falar em

democracia: “É preciso readequar as instituições para tratar todas as pessoas como iguais membros da comunidade política, para enfrentar o racismo que estrutura as instituições que se querem democráticas” (Sousa, 2021, p. 241-242).

Munanga (2003b, p. 1) destaca a experiência da diáspora africana, cujos integrantes foram arrancados de seus países “sem saber por onde estavam sendo levados e por que motivo estavam sendo levados”, contrastando com imigrantes europeus, árabes, judeus e orientais, que saíram voluntariamente, motivados por fatores econômicos e históricos. Esses últimos foram recepcionados com terras e incentivos estatais, ao passo que os povos negros ficaram à própria sorte. Segundo Munanga (2003b, p. 3), tais políticas de incentivo a imigrantes não racializados contribuíram para negar a violência racial no Brasil e promover o branqueamento da população.

O autor ainda observa que a ideia de miscigenação brasileira funcionou como um mecanismo de alienação e negação da humanidade negra (Munanga, 2003b, p. 3). Ele ressalta, do ponto de vista antropológico, que todas as identidades são construções sociais e que as diferenças criadas pelas construções raciais e identitárias “unem e desunem”, pois, à medida que aumentam, favorecem o etnocentrismo, que constitui a base para a formação de estereótipos e preconceitos (Munanga, 2003b, p. 3-4).

Além disso, o autor faz menção às diferenças, criadas a partir das construções raciais e identitárias, afirmando que “as diferenças unem e desunem”, pois, quanto mais crescem, mais favorecem a formação de fenômenos de etnocentrismo, que constituem o ponto de partida para a construção de estereótipos e preconceitos diversos (Munanga, 2003b, p. 4).

Como já mencionado ao longo desta tese, após a abolição da escravidão, não houve qualquer tipo de reparação para a população negra. Pelo contrário, foi implementado um projeto de exclusão de direitos fundamentais, marcado pelo branqueamento da população e pela negação das desigualdades resultantes da racialidade construída para dominar povos racializados. Os povos indígenas, por sua vez, sempre foram alvo de estereótipos relacionados às suas identidades e modos de vida.

É importante destacar que o mito da democracia racial no Brasil foi bastante difundido e ampliado no século XX, principalmente a partir das ideias de Gilberto Freyre, especialmente em *Casa-Grande & Senzala* (1933), com a ideia de que vivemos em um paraíso racial, onde existiria uma verdadeira democracia racial.

A ideia de democracia racial parte do pressuposto de que todos os brasileiros teriam acesso aos mesmos direitos, o que implicaria que o racismo existente não seria real, já que todos teriam as mesmas oportunidades. No entanto, como já demonstrado, não há democracia racial, especialmente no que diz respeito ao acesso à terra. Portanto, defende-se a necessidade de

reconhecer essas desigualdades raciais para garantir direitos, sobretudo o direito à igualdade, considerando ainda que as desigualdades sociais no Brasil são reflexo das relações raciais desiguais.

Acerca da ideologia da democracia racial, o piauiense Clóvis Moura chama atenção, na sua obra *Sociologia do negro brasileiro* (2019), para o fato de que houve um processo de desclassificação de homens e mulheres negras e que a ciência colaborou diretamente para isso com a ideia de que no Brasil havia uma democracia racial (p. 39). Segundo o autor (2019), “todos esses trabalhos procuravam ver, estudar e interpretar o negro não como um ser socialmente situado numa determinada estrutura, isto é, como escravizado e/ou ex-escravizado, mas como simples componente de uma cultura diferente do *ethos* nacional” (p. 43). Afirma Moura (2019, p. 89) que “grande parte da literatura especializada sobre relações interétnicas no Brasil conclui afirmando, por preferências ideológicas, que o Brasil é a maior democracia racial do mundo, fato que se evidencia na grande diferenciação cromática dos seus habitantes”. Tal ideia parte do pressuposto de que o português (colonizador) teria uma predisposição ao relacionamento sexual com etnias exóticas e, dessa forma, conseguiria democratizar as relações sociais, sendo o Brasil o melhor exemplo dessa prática (Moura, 2019, p. 89). Refutando tal ideia, Gonzalez (2018, p. 110) explica “[...] essa ‘democracia racial’ nada mais foi do que fruto da violência sexual contra milhares de mulheres negras [...]”. As mulheres transformadas em escravizadas foram utilizadas para enriquecer os seus senhores, além de serem utilizadas como objeto da sua violência sexual. Além disso, complementa a autora: “é por aí que a gente deve entender que esse papo de que a miscigenação é prova da ‘democracia racial’ brasileira não está com nada” (Gonzalez, 2018, p. 110).

No Brasil, o debate sobre raça acaba por confundir miscigenação com democratização, tratando-as como processos equivalentes. A miscigenação é um fenômeno biológico, relacionado à mistura de diferentes grupos étnicos ao longo da história, enquanto a democratização é um processo sociopolítico, que envolve a distribuição de direitos, igualdade de oportunidades e participação social. Ao tentar equiparar esses dois processos, cria-se a falsa impressão de que a mistura genética garante igualdade social, o que não corresponde à realidade (Moura, 2019, p. 89). Ainda, a elite dominante formada essencialmente por brancos “escolheu como tipo ideal, representativo da superioridade étnica na nossa sociedade, o branco europeu e, em contrapartida, como tipo negativo, inferior, étnica e culturalmente, o negro” (Moura, 2019, p. 90). Assim, o autor nos remete ao fato que, dessa maneira, criou-se uma escala de valores em que o grupo mais aceito, reconhecido, seria aquele que mais se aproxima do tipo branco.

Moura cita o censo realizado pelo IBGE em 1980 em que os entrevistados, indagados sobre qual era a sua cor, produziram uma variedade de 136 cores, o que demonstra o firme propósito de fugir da identidade negra que gera a exclusão (Moura, 2019, p. 91). No entanto, o autor explicita que esse gradiente étnico que caracteriza a população brasileira não cria um relacionamento democrático e igualitário, uma vez que está subordinado ao modelo do branco como superior e o negro como inferior (Moura, 2019, p. 90). O autor analisa o resultado desses dados da seguinte maneira:

O que significa isto em um país que se diz uma democracia racial? Significa que, por mecanismos alienadores, a ideologia da elite dominadora introjetou em vastas camadas de não brancos os seus valores fundamentais. Significa, também, que a nossa realidade étnica, ao contrário do que se diz, não iguala pela miscigenação, mas, pelo contrário, diferencia, hierarquiza e inferioriza socialmente de tal maneira que esses não brancos procuram criar uma realidade simbólica onde se refugiam, tentando escapar da inferiorização que a sua cor expressa nesse tipo de sociedade (Moura, 2019, p. 92).

Em suma, demonstra que é preciso um enfrentamento a essa falsa ideia de democracia racial que se instalou no Brasil, levando em consideração que as pessoas, numa tentativa de não pertencer à classe dominada, recorrem aos mitos para se esquivar de um passado que acarreta graves desigualdades. O autor faz uma importante crítica à ideia de democracia racial no Brasil, pois, se de fato “os direitos e deveres são idênticos, as oportunidades deverão ser também idênticas”. Sabemos, contudo, que isso não ocorre, pois aos negros não são dadas as mesmas oportunidades que aos brancos, o que se observa pela sub-representatividade dessa população nos espaços de poder. Os que defendem essa suposta democracia racial culpabilizam os próprios negros pelo seu insucesso, invocando o argumento da meritocracia, que deixaremos para abordar mais à frente (Moura, 2019, p. 93).

Concordando com Moura, Lélia Gonzalez questiona a existência dessa democracia racial, demonstrando como as mulheres negras foram subalternizadas no sistema escravista e, no pós-abolição, transformadas em objeto sexual como “mulatas” (2018, p. 109). Por derradeiro, ela sintetiza:

Enquanto a questão negra não for assumida pela sociedade brasileira como um todo: negros, brancos e nós todos juntos refletirmos, avaliarmos, desenvolvermos, uma práxis de conscientização da questão da discriminação racial nesse país, vai ser muito difícil no Brasil, chegar ao ponto de efetivamente ser uma democracia racial (Gonzalez, 2018, p. 255).

Não pode ser desconsiderado que essa ideia de que no Brasil existe uma democracia racial alimenta o racismo estrutural e institucional, o que precisa ser enfrentado direta ou indiretamente. Silvio de Almeida demonstra em seu livro *Racismo estrutural* (2019) como ocorre tal processo e como isso implica o não acesso dos negros aos espaços de poder, como é caso dos espaços ocupados por bacharéis em Direito. O autor classifica três concepções de racismo: individualista, institucional e estrutural. O primeiro se relaciona com a subjetividade, o segundo, com o Estado, e o terceiro, com a economia (Almeida, 2019, p. 35).

Cabe aqui elucidar o racismo institucional e estrutural, a começar pelo primeiro, que o autor assim define: “o racismo não se resume a comportamentos individuais, mas é tratado como resultado do funcionamento das instituições, que passam a atuar em uma dinâmica que confere, ainda que indiretamente, desvantagens e privilégios com base na raça” (Almeida, 2019, p. 36). Ou seja, o racismo institucional é aquele que faz parte das instituições e não apenas de grupos ou indivíduos racistas. Está pautado na discriminação baseada na raça, que serve para manter a hegemonia de um determinado grupo no poder, citando como exemplo “o domínio de homens brancos em instituições públicas – o legislativo, o judiciário, o ministério público, reitores de universidades etc...” e em instituições privadas – diretores de empresas. Por ser institucional, pode ter essa realidade transformada por meio do estabelecimento de “novos significados para raça, inclusive atribuindo certas vantagens sociais a membros de grupos raciais historicamente discriminados”. O autor cita como exemplo dessa mudança institucional as políticas de ações afirmativas que teriam como objetivo o aumento da representatividade de minorias raciais e alterariam a lógica discriminatória dos processos institucionais (Almeida, 2019, p. 40-42).

Quanto ao racismo estrutural, o autor defende que “as instituições são apenas a materialização de uma estrutura social ou de um modo de socialização que tem o racismo como um de seus componentes orgânicos” (Almeida, 2019, p. 47). Ou seja, o autor define que as instituições são racistas porque a sociedade é racista. Todo o processo histórico e político cria os marcadores sociais de poder que vão determinar quem serão os sujeitos discriminados racialmente.

Portanto, não há como falar em reconhecimento de direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais sem compreender as estruturas racistas que geraram as desigualdades socioeconômicas no Brasil. Dessa forma, a morosidade em reconhecer os direitos desses povos historicamente excluídos, bem como em efetivá-los, é um reflexo da herança colonialista e racista.

O racismo estrutural, definido como uma manifestação que permeia todo o tecido social, acaba por determinar quem tem acesso a recursos, poder e direitos. Assim, a negação sistemática do acesso à terra é um reflexo do racismo estrutural, intimamente relacionado ao racismo institucional – que nada mais é do que a face operacional desse sistema. Isso se evidencia, por exemplo, quando decorrem 20 anos ou mais para que uma comunidade tradicional seja identificada, demarcada e titulada. A operacionalização do racismo manifesta-se na morosidade, nos obstáculos burocráticos e na fragilidade das políticas públicas e dos órgãos fundiários no reconhecimento dos direitos territoriais.

Como exemplo, cita-se o prognóstico feito pela Organização não Governamental (ONG) Terra de Direitos de que, no ritmo atual, o Estado brasileiro levará cerca de 2.188 anos para titular os quase dois mil processos abertos nos órgãos fundiários (Borges, 2023) – quanto mais para regularizar os mais de oito mil quilombos recenseados pelo IBGE.

Percebe-se que as políticas públicas direcionadas à população negra são pensadas para não acontecer, visto que as instituições responsáveis pela política de reconhecimento e delimitação dos quilombos – a Fundação Cultural Palmares e o Incra – não dispõem de estrutura pessoal e orçamentária suficiente. Ou seja, trata-se de uma política para não acontecer, expressão marcante do racismo institucional.

A falsa ideia de uma democracia racial no Brasil é uma tentativa de negar o passado e silenciar as lutas por direitos — sobretudo os territoriais. O processo de branqueamento não apenas tentou negar a existência de um Estado majoritariamente composto por pessoas negras, como também incentivou o acesso à terra para brancos imigrantes. Ou seja, a terra para o branco sempre foi viabilizada, e seus latifúndios permanecem protegidos, em detrimento de uma ampla parcela da população sem-terra ou sem reparação fundiária adequada para garantir a existência dos povos tradicionais.

O mito da democracia racial invisibiliza as desigualdades raciais no campo fundiário, pois muitos entendem que as desigualdades no Brasil são apenas um problema social, quando, na verdade, sempre foram – e continuam sendo – raciais. A estrutura fundiária foi construída a partir da inferiorização dos povos racializados e se consolida com a negação do acesso à terra, ou melhor, aos seus territórios, como veremos adiante.

Assim, garantir a titulação por meio do reconhecimento territorial não se trata apenas de cumprir as normativas fundiárias, mas também de promover uma justiça de reparação histórica. Cada território formalmente reconhecido representa um mecanismo de ruptura com as estruturas racistas, pois as desigualdades fundiárias são, sobretudo, motivadas pelas desigualdades raciais que persistem.

A categoria etnia/etnicidade constitui um marcador social de poder com implicações diretas no acesso a direitos. O não reconhecimento formal dos territórios e dos modos de vida culturalmente diferenciados de diversos povos e comunidades tradicionais equivale à negação desses direitos. Essa dinâmica se relaciona historicamente à forma como a raça, enquanto construção social e elemento definidor oriundo da colonização, estabeleceu novas formas de dominação.

Conforme demonstrado, a racialização violenta – impulsionada pelo legado da escravidão negra e pela violação aos direitos dos povos indígenas – ainda reverbera em formas de racismo estrutural e institucional. Tais manifestações são frequentemente mascaradas pela persistência da ideologia da “democracia racial”, que historicamente buscou desqualificar e negar as desigualdades raciais e étnicas. Em última análise, essa matriz histórica de dominação e não reconhecimento impacta de forma determinante a garantia da territorialidade e, conseqüentemente, o pleno exercício da cidadania por esses grupos.

Posto isso, a etnicidade e o conceito de cultura são elementos fundamentais, pois envolvem as relações desses grupos com a terra e o acesso aos direitos fundamentais – especialmente ao direito à terra que ocupam e usam. Esses grupos se organizam e se relacionam com a terra de forma coletiva, marcada, na sua maioria, por etnicidades que os definem como grupos culturalmente diferenciados.

Assim, para tratar da categoria empírica da etnicidade, destacam-se as definições de Barth (2000) no texto clássico “Grupos étnicos e suas fronteiras”, presente no livro *O guru, o iniciador e outras variações antropológicas*, que contribuíram de maneira fundamental para a concepção de políticas de Estado relacionadas aos grupos étnicos existentes no Brasil. Para o autor (2000), os grupos étnicos são formas de organização social em que a autoatribuição dos indivíduos tem um papel crucial para o formato da organização. A autoatribuição requer a oposição do outro, isto é, para um grupo existir com uma identidade específica, ele deve se opor a outro grupo étnico, estabelecendo o que o autor denomina de “fronteira étnica”. O antropólogo norueguês também postula que a interação social serve para padronizar certos sinais, chamados de *sinais diacríticos* (2000, p. 57). Logo, o grupo se reconhece ou é reconhecido como tal baseado nesses sinais.

Tais grupos também podem se estratificar devido a diversos contextos demográficos ou ecológicos. A adaptação dependeria do contexto socioambiental, que pode levar à mudança de seus sinais diacríticos e sua identidade. Em sua crítica, o autor (2000) pondera que as concepções de *cultura* e *sociedade*, atreladas a características essencialista ou mentalista (por exemplo, uma mesma língua, mesma forma de se vestir etc.), não são suficientes para classificar

um grupo étnico, isso porque o contexto histórico dos grupos humanos (Barth, 2000) é de interação social, o que não quer dizer que não haja conflito e cisões por questões políticas. Dessa forma, Barth (2000) considera a existência de grupos étnicos como um *ato político*. Entendemos que o autor refuta a ideia de existir uma lógica pura de “cultura”, “sociedade” “indígena”, “quilombola”, “cigano” etc.

Na sua metodologia, o contexto histórico é muito mais relacional que estrutural, isto é, cada geração de indivíduos ou indivíduos pode superar e colocar novos paradigmas dentro da organização social do seu grupo étnico, influenciado por outros grupos ou até mesmo por políticas de Estado. É o que se percebe nas dinâmicas dos povos e comunidades tradicionais, que possuem perfis étnico-raciais. Como visto no primeiro capítulo, os indígenas foram considerados inexistentes no Piauí, mas emergem a partir do reconhecimento de direitos previstos nas normativas, bem como influenciam pela sua luta por novos direitos.

Barth (2000) evoca a concepção weberiana de ação social, nas seguintes premissas:

Em outras palavras, a ação social gera eventos e cadeias de consequências que são cognoscíveis e podem se tornar efetivamente conhecidas: elas não apenas são significativas dentro de um quadro de intenções e interpretações culturalmente moldadas, como também criam ocasiões em que as pessoas podem tanto transcender como reproduzir sua compreensão e seus conhecimentos [...] Em outras palavras, a ação social gera eventos e cadeias de consequências que são cognoscíveis e podem se tornar efetivamente conhecidas: elas não apenas são significativas dentro de um quadro de intenções e interpretações culturalmente moldadas, como também criam ocasiões em que as pessoas podem tanto transcender como reproduzir sua “compreensão” e seus conhecimentos.[...] Encaro o sistema como um resultado, não como uma estrutura preexistente à qual a ação deve se conformar (Barth, 2000, p. 175-176).

Já no artigo denominado *Etnicidade e o conceito de cultura* (Barth, 2005), o antropólogo norueguês cita um caso prático para exemplificar sua concepção teórica. Nos anos 90, a Noruega recebeu refugiados do Paquistão que eram representantes de diversos grupos étnicos no país. A inserção desses grupos étnicos representou um imenso desafio para todos os membros (inclusive para a política de governo da época), porque o Estado norueguês operava com políticas de Estado respeitando uma ideia de laicização das relações, enquanto todos os grupos paquistaneses provinham de um Estado fortemente marcado por dogmas islâmicos.

O Estado norueguês via esses grupos paquistaneses de maneira homogeneizada (como paquistaneses). Já os paquistaneses, apesar das diferenças, por questões políticas, culturais e religiosas, uniram-se para reivindicar o direito de viver no mesmo bairro e liberar suas filhas de fazer aulas de Educação Física com roupas que consideravam inapropriadas para sua fé. Dentro dos dogmas dos grupos paquistaneses, também havia um forte controle do relacionamento de

suas filhas com noruegueses, sendo proibido relacionamentos românticos entre eles. A esses conflitos geracionais, deflagrados pelo choque entre os princípios propostos pelo Estado norueguês e a administração doméstica dos pais, Fredrik Barth chama de *fluxo de materiais culturais* (2005, p. 17). Devido a esse conflito, criou-se uma situação em que os pais, querendo manter os dogmas do islamismo, chegaram a mandar as jovens para seu país de origem para evitar que se relacionassem com os noruegueses. Também houve uma forte intervenção dos grupos mais jovens perante o Estado norueguês para intervir em regras que eles não estariam dispostos a cumprir. Contudo, essa nova geração de “paquistaneses” não sentia que sua identidade étnica havia modificado, mas que certos dogmas deveriam ser superados. O autor mostra na prática como a questão de organização social e cultura (entendida como *fluxo*) deveria ser analisada em conjunto:

[...] os grupos étnicos não são grupos formados com base em uma cultura comum, mas sim que a formação de grupos ocorre com base nas diferenças culturais. Pensar a etnicidade em relação a um grupo e sua cultura é como tentar bater palmas com uma mão só. O contraste entre “nós” e os “outros” está inscrito na organização da etnicidade: uma alteridade dos demais que está explicitamente relacionada à asserção de diferenças culturais. Assim, começemos por repensar a cultura, a base a partir da qual emergem os grupos étnicos (Barth, 2005, p. 16).

João Pacheco de Oliveira (1998) foi o antropólogo que inseriu as concepções de Fredrik Barth no Brasil de maneira mais enfática. Em seu texto *Uma etnologia dos “índios misturados”* (1998), o autor postula que os processos de identificação de grupos étnicos no Brasil tinham como base a *territorialidade*, mas que só por meio da territorialização compreenderíamos e respeitaríamos as ideias propostas por nossa Constituição (povos tradicionais reconhecidos por sua autodeclaração).

A territorialidade (Oliveira, 1994), postulada como algo de finito e de prévio, um conjunto de imagens, símbolos e regras de acesso e de uso aos espaços geográficos e/ou cósmicos, expressaria o modo por meio do qual os integrantes de um grupo humano definem seus territórios. Dessa forma, os territórios seriam uma projeção cultural sobre uma superfície externa, assim descartando os acontecimentos históricos (como conflitos, dominação colonial, mudança de cosmologia etc.). Oliveira (1994) afirma que os conflitos étnicos e de dominação colonial são extremamente importantes para compreender a ideia de identidade em todas as regiões do Brasil. Assim, a territorialidade representaria um tipo de análise de organização social que reduziria os fluxos culturais e incubaria a questão de dinâmica social presente nos grupos étnicos do mundo.

Já a noção de territorialização, para Oliveira (1998), seriam as intervenções político-administrativas do Estado no intuito de (re)organizar socialmente os grupos étnicos. Um pouco diferente de Barth, o antropólogo brasileiro tem maior interesse em explicar o reflexo dessas políticas seculares nos direitos dos povos indígenas. Como ele afirma:

O que estou chamando aqui de processo de territorialização é, justamente, o movimento pelo qual um objeto político-administrativo – nas colônias francesas seria a “etnia”, na América espanhola as “reducciones” e “resguardos”, no Brasil as “comunidades indígenas” – vem a se transformar em uma coletividade organizada, formulando uma identidade própria, instituindo mecanismos de tomada de decisão e de representação, e reestruturando as suas formas culturais (inclusive as que o relacionam com o meio ambiente e com o universo religioso). E aí volto a reencontrar Barth, mas sem restringir-me à dimensão identitária, vendo a distinção e a individualização como vetores de organização social. As afinidades culturais ou linguísticas, bem como os vínculos afetivos e históricos porventura existentes entre os membros dessa unidade político-administrativa (arbitrária e circunstancial), serão retrabalhados pelos próprios sujeitos em um contexto histórico determinado e contrastados com características atribuídas aos membros de outras unidades, deflagrando um processo de reorganização sociocultural de amplas proporções (Oliveira, 1998, p. 56).

Diante desse escopo teórico, Oliveira (1998) atesta que os grupos indígenas da Amazônia estavam inseridos em contextos históricos diferentes dos das populações do nordeste. Na Amazônia, a ocupação contínua do território e o modo de produção coeso traziam como principal ameaça a invasão ou a degradação ambiental; já para os indígenas do nordeste, os fluxos ocupacionais, os conflitos coloniais e o deslocamento populacional acarretavam como principal desafio restabelecer os territórios como terras indígenas, haja vista a noção de *indianidade* imposta pelo Estado brasileiro, em que a tutela impedia qualquer lógica de autodeclaração dessas populações (1998, p. 59).

Destaca-se que as teorias de Oliveira não ficaram restritas apenas às populações indígenas, mas foram contextualizadas aos remanescentes quilombolas e demais comunidades tradicionais, principalmente na sua gestão como presidente da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) entre 1994 e 1998. Tais concepções foram mais bem recepcionadas no Decreto n. 4.887/2003, no qual há maior adesão ao conceito de territorialização e à ideia de autodefinição, prevista também pela Convenção n. 169 da OIT.

Os movimentos sociais da atualidade também têm uma certa expressão diante dessas teorias. Hall (2003) irá afirmar que “a identidade negra é atravessada por outras identidades, inclusive de gênero e orientação sexual” (p. 12), de forma que, dentro dos grupos étnicos, podem existir subgrupos com interesses mais diversificados e heterodoxos. Isso nos faz refletir que a questão dos grupos étnicos não tem um papel meramente funcionalista ou de aquisição

de terras. Os grupos podem se motivar por questões de ordem cosmológica ou pela defesa de práticas que não são visibilizadas por políticas de Estado ou de governo, o que pode levar a cisões por causas não relacionadas aos contextos ambientais ou aos tipos de exploração no modo de produção estatal. Hall, assim como Barth e Oliveira, admite que as ideias de origem de um grupo são (re)organizadas por ele. Contudo, essa (re)organização pode assumir facetas “híbridas” (2003, p. 42), principalmente devido ao fluxo de informações diante de um mundo cada vez mais globalizado. O autor (2003, p. 42) dará como exemplo o movimento rastafari como uma das facetas híbridas da questão da identidade perante a exploração colonial caribenha.

Assim, é possível concluir que a etnicidade pode ser compreendida como um ato político, que pode assumir diversas facetas de análise, dependendo do enfoque interpretativo adotado. Aplicando essa perspectiva ao caso do Piauí, observa-se que os povos e comunidades tradicionais – indígenas e quilombolas – encontram-se, em parte, em processo de retomada de seus territórios originários, que haviam sido anteriormente ocupados por eles, bem como de reconstrução da memória e das histórias que formam o grupo étnico. Este manuseio da identidade étnica pelas comunidades quilombolas, por exemplo, foi muito relevante para a densidade normativa dos seus direitos.

A emergência de movimentos de retomada, catalisados pelo reconhecimento de direitos na esfera estadual, evidencia a natureza dinâmica e eminentemente política da autoafirmação dos grupos etnicamente diversos. Tais ações devem ser compreendidas como um ato político de reivindicação de direitos, fundamentado na valorização das diferenças como promotora de igualdade. Esse processo não apenas assegura prerrogativas legais, mas também reafirma a identidade coletiva e a territorialidade como bases para a plena cidadania.

2.3.3 Terra e territórios para os povos e comunidades tradicionais

Das categorias aqui definidas como empíricas e expressões do direito à diferença, a terra e a territorialidade constituem o elemento principal nesse processo de luta e de reconhecimento do direito fundamental à diferença. O reconhecimento da territorialidade é o principal direito reivindicado pelos povos e comunidades tradicionais, pois se compreende que é a partir da terra – entendida como espaço de territorialidade – que suas epistemologias e saberes tradicionais podem ser mantidos e transmitidos.

Além disso, a garantia do acesso à terra representa uma forma de enfrentamento ao racismo que se manifesta de maneira estrutural e institucional. A falta de reconhecimento

territorial, por sua vez, é uma consequência direta desse racismo. No que se refere à etnia, como visto, o território é um elemento promotor da etnicidade que define e consolida os grupos. Assim, é necessário compreender as definições de territorialidade para os povos e comunidades tradicionais. Portanto, dar-se-á maior enfoque à territorialidade, que constitui o principal objeto de luta desses povos e da análise da política fundiária do Piauí.

Em um primeiro momento, é importante compreender, ainda que de forma breve, o processo de transformação da terra em propriedade privada dotada de caráter mercadológico, o que representa o rompimento de uma relação elementar entre o ser humano e a terra, antes concebida como uma simbiose. Silva (2019, p. 24) afirma que “O processo de transformação da terra em mercadoria é fundamental para compreensão do conceito de propriedade”, visto que a transformação da terra em propriedade individual privada é fruto do modelo liberal econômico adotado no Estado moderno. Percebe-se, de antemão, que a modernidade transformou as relações políticas e sociais, afetando os povos (incluindo os povos tradicionais de que trata esta tese), alguns dos quais passaram a ser racializados como inferiores, bem como modificando sua relação com a terra.

Foi a partir dos cercamentos, especialmente no período anterior e durante o início da Revolução Industrial, que as relações com a terra mudaram profundamente. O camponês, que figurava antes como um servo feudal, arrendatário ou detentor de direitos de uso comunal, viu-se obrigado a deixar o campo, e a terra passaria a ser considerada apenas como meio para produzir matéria-prima e recursos para as fábricas (Polanyi, 2020). Em *A grande transformação* (2000), Polanyi demonstra que, embora as relações do ser humano com a terra tenham sido modificadas pelas novas dinâmicas influenciadas pelo Estado liberal, a terra e o trabalho não podem ser separados, pois “o trabalho é parte da vida, a terra continua sendo parte da natureza; a vida e a natureza formam um todo articulado” (Polanyi, 2000, p. 214).

O autor aponta ainda o contraste entre terra e mercadoria. Por um lado, a terra estava ligada às organizações de parentesco, vizinhança, profissão e credo (como a tribo e o templo, a aldeia, a guilda e a igreja); ou seja, a terra era dotada do que hoje se compreende como territorialidade (na cosmo percepção dos povos tradicionais), já que os elementos mencionados pelo autor expressam a relação de pertencimento com a terra que é ocupada ou de uso. Por outro lado, quando transformada em mercadoria, a terra é inserida em uma dinâmica de vida econômica, tornando-se espaço de produção de matérias-primas e recursos convertidos em capital (dinheiro).

Além disso, o modelo liberal seguia o ideal do *laissez-faire* (liberalismo econômico), no qual a proteção do direito de propriedade constituía a prioridade e a função primordial do

aparato estatal (Polanyi, 2000, p. 214). Ademais, destaca o mencionado autor que “A função econômica é apenas uma entre as muitas funções vitais da terra” (Polanyi, 2000, p. 214). O homem, que antes pertencia à terra, agora é seu detentor (Silva, 2019, p. 27). Em suma, com os cercamentos, a terra foi transformada em bem mercadológico, sendo agora propriedade e objeto de contratos.

No mesmo sentido, Roberto Smith aponta, em *Propriedade da terra e transição* (1990), que as transformações sociais, que atingiam a relação entre terra e trabalho no país, colocavam-se em termos do avanço do capitalismo internacional e dos requisitos da nova divisão internacional do trabalho, que se chocavam com certa tendência cristalizada no sentido de estabelecer rigidez nesse processo de mudança (Smith, 1990, p. 332). Isso significa que o Brasil fazia parte desse processo de transformação, sendo forçado a se modernizar e a se ajustar às novas regras impostas pelo capitalismo. Nesse contexto, tanto o trabalho quanto a terra foram transformados. Contudo, em um primeiro momento, houve resistência a essas mudanças, o que gerou uma tensão entre a pressão da modernização externa e a persistência das estruturas internas.

Assim, a transformação da terra em propriedade privada individual confere-lhe uma complexidade inerente. Isso ocorre porque, embora a terra passe a ser vista primariamente como um bem imóvel de valor econômico e capital negociável no mercado, ela simultaneamente permanece um elemento vital e fundamental para a sobrevivência, identidade e satisfação das necessidades básicas dos indivíduos e das comunidades (Silva, 2019, p. 28).

No Brasil, a propriedade privada se consolidou com a publicação da Lei de Terras, de 1850. A terra, que antes era cedida para uso (pelo menos na sua ideia original), agora passaria a ser cedida somente mediante a compra. Para Robert Smith (1990, p. 328), a “Lei de Terras é um marco histórico no processo de transição para o capitalismo no Brasil”. A primeira Constituição do Brasil República, em 1891, também manteve a propriedade como um direito absoluto e privado.

Assim, a propriedade privada foi sendo normatizada no ordenamento jurídico brasileiro. O Código Civil, influenciado pelos ideais liberais, consolidou o direito de propriedade, sem, contudo, oferecer uma definição conceitual. O artigo 1.228 do Código Civil de 2002 apresenta os elementos que constituem a qualidade de proprietário, sendo este aquele que pode usar, gozar e dispor da coisa e ter o direito de reavê-la. Tais elementos garantem o livre exercício de seu direito de propriedade (Silva, 2019, p. 29). A forma como a propriedade foi estruturada no ordenamento brasileiro, como uma propriedade privada, acabou por excluir outras formas de

propriedade, tais como a propriedade coletiva, ou melhor, as territorialidades de que estamos tratando nesta tese.

Nesse contexto, destacam-se as considerações do historiador do Direito Paolo Grossi, em *História da propriedade e outros ensaios*:

A propriedade não consistirá jamais em uma regrinha técnica, mas em uma resposta ao eterno problema da relação entre homem e coisas, da fricção entre mundo dos sujeitos e mundo dos fenômenos, e aquele que se propõe a reconstruir sua história, longe de ceder a tentações isolacionistas, deverá, ao contrário, tentar colocá-la sempre no interior de uma mentalidade e de um sistema fundiário com função eminentemente interpretativa (Grossi, 2006, p. 16).

O autor critica a abordagem histórica que o jurista atribuiu à propriedade, realizada sob o ponto de vista puramente formal, da mesma forma que analisa demais institutos do Direito, como contratos, arrendamentos e outros, que tratam a propriedade como se fosse meramente um “problema técnico” a ser resolvido.

Essa visão acerca da propriedade está totalmente equivocada, na medida em que o estudo da propriedade consiste em entender a relação existente entre o homem e as coisas e, para tanto, é necessário reconstruir esse conceito por meio da sua história, dos sujeitos e dos fenômenos que a compõem e, sobretudo, entender a propriedade como elemento vital ao indivíduo. Assim, o autor ressalta que “A propriedade, que renega as soluções medievais do pertencimento e que podemos convencionalmente qualificar como moderna, é desenhada a partir do observatório privilegiado de um sujeito presunçoso e dominador [...]” (Grossi, 2006, p. 67).

Ao longo de sua obra, Grossi (2006) cita o fato de que a concepção sobre a propriedade individual é fruto da própria história, ou seja, com o projeto da modernização e da colonialidade do poder, a ideia de propriedade voltada para atender ao interesse social e bem-estar coletivo acabou sendo aniquilada pelo discurso da propriedade privada. Em suma, o autor chama atenção para a reflexão sobre a propriedade privada e a propriedade como um direito comum e essencial à sobrevivência humana. Um ponto central do debate: prioridade particular versus reconhecimento de direitos territoriais, onde o que prevalece é o território na sua dimensão de referência identitária, unidade de produção sustentável e proteção do “Direito da Natureza”.

Prioste (2017, p. 22) reitera que a transformação da terra em mercadoria e a separação entre o homem e a natureza ocorreram para além do plano epistemológico, manifestando-se no plano concreto. As pessoas – como os povos indígenas, por exemplo – foram expulsas de suas terras, e a terra passou a ser objeto de exploração econômica, reduzida à condição de mera

mercadoria. De igual modo, afirma Souza Filho (2021, p. 113) que “O desenvolvimento capitalista transformou a terra em propriedade privada, e a terra transformada em propriedade privada promoveu o desenvolvimento capitalista”. Assim, a terra não era mais o sustentáculo da vida, mas estava voltada para abastecer os mercados externos. Percebe-se que, no Brasil, essa prática se perpetua, visto que a grande produção nas terras não é para o consumo interno, mas para o capital estrangeiro.

A expulsão dos povos de suas terras, bem como a separação do homem em relação à natureza, afetou profundamente a forma autônoma como indivíduos e grupos sociais se relacionavam com o território, pois a terra constitui um meio intrínseco de reprodução de seus modos de vida, materiais e imateriais. Para os povos expropriados, a terra representa um vínculo de pertencimento: o ser humano é parte dela, e não seu detentor.

O professor e jurista Carlos Frederico Marés de Souza Filho, em *A função social da terra* (2021), conceitua a diferença entre territorialidade e propriedade privada, qual seja:

A diferença conceitual entre território tradicional e uma terra de propriedade privada é que esta é um direito moderno individual e fundado no contrato, em geral pela compra e venda, e o território é fundado no uso coletivo e na harmonia com a natureza, porque é da natureza que a comunidade mantém sua vida e sustento, é uma terra ocupada que continua ocupada, servindo de moradia e provendo todas as necessidades coletivas. Ao contrário da propriedade privada, esta terra é indisponível e, acima de tudo, coletiva (Souza Filho, 2021, p. 103-104).

A territorialidade, para os povos e comunidades tradicionais, guarda uma relação especial e harmoniosa com a natureza e apresenta, sobretudo, um caráter coletivo. Assim, as propriedades coletivas — ou, mais precisamente, os territórios tradicionais — desempenham uma função ecológica, uma vez que os povos e comunidades tradicionais se mobilizam para adotar formas de uso da natureza que se diferenciam do modelo convencional, promovendo sua preservação e sustentabilidade.

Em contrapartida, a propriedade privada está fundada no contrato, ou seja, nas relações mercadológicas de compra e venda. O autor ressalta ainda que a territorialidade é indisponível, o que significa que é um lugar de pertencimento e identidade; não é descartável, isto é, não pode ser objeto de venda.

Ou seja, existe uma distinção clara entre terras de negócios e territórios de vida e identidade. Nesse sentido, torna-se fundamental o debate sobre a construção dos Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento, bem como dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental, uma vez que tais instrumentos têm como objetivo proteger o uso da terra, respeitando a autonomia e as decisões dos povos e comunidades tradicionais.

Souza Filho (2021, p. 104) apresenta como se deu a construção da territorialidade para os povos tradicionais – indígenas, quilombolas e demais segmentos. A terra, para os povos indígenas, seria considerada território originário, pois esses já habitavam o território americano antes da invasão dos colonizadores brancos. Já para os demais segmentos – quilombolas e outros povos tradicionais –, a territorialidade foi sendo construída a partir da luta pela liberdade (nos quilombos) e pela sobrevivência na terra (ambos).

As comunidades tradicionais de quebradeiras de coco babaçu são um exemplo de um território sem “terra”, isso é, o que interessa é muito mais a livre exploração do babaçu que a “propriedade” das terras. Ademais, as comunidades ribeirinhas e brejeiras, que vivem às margens das águas, onde cultivam e pescam, atividades diretamente relacionadas à sobrevivência e à resistência.

Além dos povos tradicionais já conceituados nesta tese, outros pequenos povos, comunidades camponesas e grupos coletores também foram se adaptando às condições naturais que lhes couberam viver. Hoje, esses povos e comunidades tradicionais, assim como os camponeses, lutam pelo acesso formal à terra, direito esse assegurado na Constituição Federal de 1988.

Souza Filho ressalta que “Essas gentes que estavam sobrevivendo isoladas, escondidas, invisíveis, não tiveram opção ante a destruição e se organizaram mostrando uma surpreendente força como movimento social” (2021, p. 105). Ou seja, não restou outra alternativa aos povos e comunidades senão a organização coletiva em busca do reconhecimento de seus direitos, sobretudo o direito territorial.

Esses territórios tradicionais são constantemente ameaçados, pois, devido ao seu modo de vida, as áreas ocupadas pelas comunidades tradicionais são as áreas mais preservadas, ou seja, a lógica de vida desses povos com seus territórios difere frontalmente da lógica de uso da propriedade privada. Para o capital, tudo o que está em cima da terra deve ser retirado, para dar lugar à produção como mercadoria: “A terra vazia do capitalismo tem valor porque nela se pode plantar, não a comida de quem planta, mas a mercadoria que o capital venderá. A mercadoria terra é o vazio” (Souza Filho, 2021, p. 108).

Posto isso, trataremos da territorialidade e suas concepções a partir dos povos e comunidades tradicionais, visto que esta tese discute a territorialidade como um bem coletivo e não como um imóvel rural segundo a definição dos elementos que compõem a propriedade privada.

Assim, a territorialidade para os povos e comunidades tradicionais está associada à autoatribuição de identidades étnicas, e os grupos têm-se organizado politicamente para

reivindicar o reconhecimento dos territórios que ocupam (O'Dwyer, 2007, p. 42). Portanto, para compreender a territorialidade, é necessário entender a identidade étnica de cada grupo e como estes se relacionam com seu território. Para Malcher (2011, p. 3), “território e identidade aparecem intimamente imbricados, a construção do território produz uma identidade e a identidade produz o território, este processo é produto de ações coletivas, recíprocas, de sujeitos sociais”. Portanto, a territorialidade se constrói a partir do pertencimento daquele grupo com a terra, cuja construção ocorre em movimento pelo tempo e espaço. A territorialidade é complexa, pois sua construção, embora em movimento, não ocorre sem a relação direta com a identidade étnica e coletiva. Não é possível forjar uma territorialidade se não houver ali presente a identidade que cria aquele território.

No mesmo sentido, explana Almeida (2008, p. 118): “O processo de territorialização é resultante de uma conjunção de fatores, que envolvem a capacidade mobilizatória, em torno de uma política de identidade, e um certo jogo de forças em que os agentes sociais, através de suas expressões organizadas, travam lutas e reivindicam direitos face ao Estado”. Assim, as territorialidades são construídas pelo espaço e tempo, mas também pela luta na reivindicação do direito.

Paul Little (2002) aborda a imensa diversidade sociocultural do Brasil e a diversidade fundiária, pois, embora os grupos étnico-culturais compartilhem alguns elementos, suas territorialidades são por vezes distintas. Os povos indígenas e quilombolas, por exemplo, apresentam especificidades que os diferenciam quanto ao modo de uso da terra, o que levou o legislador a adotar procedimentos específicos para garantir a territorialidade de cada grupo.

Os demais segmentos também apresentam territorialidades diversas, o que tem evidenciado dificuldades do legislador em definir normativas uniformes. Enquanto, para os indígenas, a posse agrária é o regime jurídico aplicável, para os quilombolas, a propriedade coletiva assegura seus direitos. Para outros segmentos, diferentes instrumentos podem garantir o reconhecimento de suas territorialidades, como a titulação definitiva – única modalidade adotada pela legislação do Piauí para o reconhecimento do direito à territorialidade de povos e comunidades tradicionais, em que a propriedade é da comunidade tradicional, ou seja, o estado transfere o domínio para a respectiva comunidade.

O Termo de Autorização de Uso Sustentável (Taus) e a Concessão de Uso ou a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) são concedidos quando as comunidades tradicionais ocupam áreas de domínio da União e dos estados, que confere permissão de ocupação e uso da terra à comunidade. O CDRU também é utilizado para a ocupação de áreas de florestas públicas federais não destinadas e unidades de conservação de uso sustentável.

Portanto, conforme aponta Little (2002), “a questão fundiária no Brasil vai além do tema de redistribuição de terras e se torna uma problemática centrada nos processos de ocupação e afirmação territorial, os quais remetem, dentro do marco legal do Estado, às políticas de ordenamento e reconhecimento territorial”. Em outras palavras, a questão fundiária no Brasil não é apenas uma questão de distribuição de terras para quem não teve acesso, mas é relacionada às diferentes formas pelas quais se deu a ocupação das terras no Brasil. Como visto, as territorialidades são diversas mesmo em um grupo identitário que já difere da população hegemônica. Assim, a questão da propriedade privada não é a única que precisa de reflexão, mas também a das territorialidades dos povos tradicionais, respeitando seus processos de autonomia e modos de vida imbricados aos respectivos territórios que ocupam. Little (2002, p. 3) dá a seguinte definição de territorialidade: “o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu ‘território’ ou *homeland*”. O autor (2002) também pontua que o território é produto histórico de processos sociais e políticos. Como dito anteriormente, a territorialidade não é estática; pelo contrário, é um movimento que se constrói no tempo e no espaço, criando identidades e vice-versa. Little (2002) ainda propõe um conceito para explicar essa relação entre território e identidade, qual seja, a cosmografia: “[...] a cosmografia de um grupo inclui seu regime de propriedade, os vínculos afetivos que mantém com seu território específico, a história da sua ocupação guardada na memória coletiva, o uso social que dá ao território e as formas de defesa dele” (p. 4).

Por fim, Little resume o que seria a relação de pertencimento com o território coletivo:

A situação de pertencer a um lugar refere-se a grupos que se originaram em um local específico, sejam eles os primeiros ou não. A noção de pertencimento a um lugar agrupa tanto os povos indígenas de uma área imemorial quanto os grupos que surgiram historicamente numa área através de processos de etnogênese e, portanto, contam que esse lugar representa seu verdadeiro e único *homeland*. Ser de um lugar não requer uma relação necessária com etnicidade ou com raça, que tendem a ser avaliada em termos de pureza, mas sim uma relação com um espaço físico determinado (Little, 2002, p. 10).

Assim, o autor disserta que a identidade de um grupo, ligada a um local, está intrinsecamente enraizada em um território, sendo mais diretamente relacionada com o espaço geográfico, a história e a memória local do que com as categorias de raça e etnicidade, que geralmente são definidas por outros elementos, a exemplo do que já foi dito anteriormente, sendo fruto de construções sociais.

Alfredo Wagner Berno de Almeida, em *Terra de quilombo, terras indígenas, “babaquais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas* (2008), informa que, apesar dos regimes jurídicos diferentes para assegurar a territorialidade dos povos indígenas e quilombolas, bem como dos demais segmentos, todas são consideradas terras tradicionalmente ocupadas e enfrentam diversos obstáculos para sua efetivação.

Assim, define o que caracteriza as denominadas “terras tradicionalmente ocupadas”, sendo que “o uso comum de florestas, recursos hídricos, campos e pastagens aparece combinado, tanto com a propriedade, quanto com a posse, de maneira perene ou temporária, e envolve diferentes atividades produtivas exercidas...” (Almeida, 2008, p. 37-38). Percebe-se que a definição do autor é a mesma do Decreto n. 6.040 de 2007, reproduzida na Lei Estadual n. 7.294/2019. No entanto, no que se refere à legislação fundiária de reconhecimento dos territórios tradicionais, o estado apenas indica um único instrumento jurídico para o reconhecimento e regularização dos territórios, que é a titulação coletiva. Observa-se aqui a contradição entre reconhecer a territorialidade enquanto definição conceitual legal e a efetivação.

Almeida caracteriza os territórios tradicionais do seguinte modo: “A territorialidade funciona como fator de identificação, defesa e força. Laços solidários e de ajuda mútua informam um conjunto de regras firmadas sobre uma base física considerada comum, essencial e inalienável, não obstante disposições sucessórias, porventura existentes” (2008, p. 133). Assim, a territorialidade é, sobretudo, coletiva, sendo os grupos ligados por laços solidários.

Cumprе destacar que as terras tradicionalmente ocupadas são identificadas de diversas formas. Almeida (2008) informa que as comunidades negras rurais também são conhecidas como “Terras de Pretos”, “Terras de Santo” e “Terras de Índio” (formadas a partir de critérios de fuga, religiosos e étnico-raciais). Além dessas, acrescentam-se os termos “mocambos” e “quilombos”, denominações geralmente associadas às comunidades. Assim, a denominação não deve ser o elemento primordial, mas sim o modo de vida construído a partir da relação entre território e identidade.

Os povos indígenas, por sua vez, como já mencionado, são povos originários com línguas, etnias e culturas diversas. Já as quebradeiras de coco babaçu se identificam também a partir do critério de gênero, com representações organizadas em instâncias regionais e em seus povoados. Os ribeirinhos, por sua vez, aliam o critério geográfico à representação política, distribuídos às margens de rios, lagos, igarapés e córregos. Não obstante, o Decreto Federal n. 8.750, de 2016, que institui o CNPCT, traz um rol de comunidades tradicionais em que optou

por focar apenas aquelas com processos instaurados no Interpi ou que já foram tituladas, para apresentar as definições.

Almeida (2008) ainda salienta que a ocupação e o uso comum dos recursos naturais passaram a ganhar visibilidade devido aos conflitos que acabaram por delimitar territorialidades específicas, visto que até a promulgação da Constituição de 1988 não havia qualquer tipo de reconhecimento legal.

Dito de outra forma, foi somente a partir da Constituição Federal de 1988 que essas territorialidades passaram a ser contempladas na norma constitucional, impulsionadas pelas teorias do pluralismo jurídico, que consideram também a produção do Direito a partir dos povos e da natureza, não se limitando apenas ao Direito produzido pelo Estado. Considerando que o Direito brasileiro tem origem em uma tradição positivista, a nova Constituição passou a expressar também princípios fundamentais, entre eles o direito à diferença, reconhecendo os direitos étnicos. Assim, reafirma-se que a nação brasileira não é formada por um único povo, mas por uma diversidade de povos, cujas territorialidades também são diversas – e o constituinte buscou contemplar parte dessa pluralidade (Almeida, 2008).

Souza Filho (2018) ressalta que, apesar de as novas constituições latino-americanas preverem uma série de direitos que reconhecem a diversidade étnica, cultural e territorial dos povos dos Estados, nem sempre os operadores do Direito observam essas especificidades, uma vez que seu olhar e interpretação das leis ainda são viciados pelos modelos europeus e civilistas, que consideram apenas a propriedade privada, desconsiderando as territorialidades de uso comum e os sujeitos coletivos de direito que ocupam as denominadas terras tradicionalmente ocupadas.

Dessa forma, observa-se que o Direito, por si só, não é suficiente para compreender as complexidades e dinâmicas que envolvem as territorialidades dos povos e comunidades tradicionais, sendo necessário incorporar outros ramos do conhecimento, como as ciências sociais e antropologia, a fim de criar novas estratégias de luta, defesa de seus territórios e reivindicação dos direitos previstos constitucionalmente. Por fim, o autor reitera que “os termos ‘povos’, ‘território’ e ‘propriedade’ devem ser entendidos nos limites da Constituição brasileira e interpretados não pela ótica do direito internacional e do direito civil, mas como categorias do direito público brasileiro, coletivo” (Souza Filho, 2018, p. 166).

A terra, transformada em propriedade privada, modificou as relações do homem com a terra e a natureza, passando a ser compreendida como um bem mercantilizado. Essa noção de propriedade privada é prevista e reiterada nas normativas internas e internacionais adotadas no Brasil.

Os povos e comunidades tradicionais, apesar de enfrentarem há séculos uma série de violências – antes coloniais e hoje institucionais – pela conservação de seus modos de vida, mantêm uma relação umbilical com a terra, o que faz emergir novamente a proteção à territorialidade, e não apenas à terra. Embora essa proteção esteja prevista nas normativas, sua efetivação representa uma verdadeira batalha até que os povos tenham sua territorialidade reconhecida pelo Estado, pois são atravessados por marcadores sociais, tais como raça e etnia, que, ao mesmo tempo que os incluem, também os excluem do acesso a direitos fundamentais, bem como seus saberes tradicionais são subestimados.

Assim, considerar as categorias empíricas produzidas pelos povos tradicionais – e discutidas nesta tese, especialmente neste tópico – é essencial para reconhecer suas especificidades e alcançar, de forma efetiva, o direito à diferença, isto é, à liberdade e à igualdade de direitos.

3 A ATUAÇÃO DO INTERPI NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA PARA POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Neste capítulo, analisa-se a atuação do Interpi a partir da implementação de sua política fundiária voltada à regularização dos territórios de povos e comunidades tradicionais. A análise é conduzida com base no exame de um processo administrativo, com o objetivo de verificar de que maneira essa política é operacionalizada na prática, se os direitos territoriais dessas comunidades são efetivamente reconhecidos e como o direito fundamental à diferença, a partir das categorias empíricas – episteme dos povos tradicionais, raça/etnia, terra e territorialidade – é considerado ao longo desses procedimentos.

Busca-se ainda promover uma reflexão crítica sobre a política fundiária do Piauí, partindo do pressuposto de que os direitos territoriais historicamente conquistados por meio da luta dos povos e comunidades tradicionais devem ser plenamente reconhecidos e garantidos no âmbito dessa política pública.

Para a construção deste capítulo, adotou-se uma metodologia de abordagem qualitativa, com o uso dos métodos de pesquisa bibliográfica e documental – voltadas à análise dos documentos administrativos do processo de reconhecimento/regularização dos territórios dos povos e comunidades tradicionais.

3.1 O Interpi: estrutura organizacional na gestão fundiária das terras públicas e devolutas do estado

A administração territorial do Piauí passou por diferentes fases ao longo da história. Durante o período das Capitanias (1674–1822), o território esteve inicialmente sob a jurisdição de Pernambuco (1674–1684), depois do Maranhão (1723–1760) e, por fim, tornou-se a Capitania do Piauí (1798–1822). Destaque-se que os primeiros títulos de terras no estado foram outorgados em 1771 (Almendra Filho, 2018, p. 41). Com a criação da Província do Piauí (1822–1889), o território passou por um período sem administração específica entre 1822 e 1850 (tal qual no restante do Brasil). Posteriormente, a gestão foi exercida pelas Paróquias (1854–1858) que funcionavam como cadastradoras de imóveis e, em seguida, pela Repartição de Terras e Obras Públicas, considerada antecessora da atual SPU (Martins, 2020).

Já na República (a partir de 1889), a administração territorial foi assumida pela Repartição Estadual de Obras, Terras e Colonização do Piauí (1894–1925), depois pelas Delegacias de Terras (1925–1950), e, mais tarde, pela Comdepi (1971–1980). Desde então, a gestão fundiária passou a ser realizada pelo Interpi, criado em 1980 e atuante até os dias atuais (Martins, 2020).

Dar-se-á maior enfoque à criação da Comdepi, em 1971, cujo objetivo era promover o desenvolvimento econômico e social do estado. Assim, “após proceder à discriminação das terras, arrecadar e matricular, a COMDEPI poderia integrá-las ao seu patrimônio e, em seu domínio, a empresa de economia mista vendia essas terras” (Reydon *et al.*, 2017, p. 308). A empresa pública estadual que tinha como finalidade melhorar a gestão e a organização das terras piauienses acabou por gerar conflitos fundiários, sobretudo na região do Cerrado, em razão da venda indiscriminada de terras, realizada sem a observância do devido rito legal e sem considerar a presença e os direitos das comunidades locais.

Ainda com o objetivo de desenvolver a economia do Piauí, em 1975, o Bird – braço da Organização das Nações Unidas (ONU) –, que atua em países de renda média, começou a investir no Piauí, a fim de promover mudanças na situação das populações mais pobres das áreas rurais. A parceria se deu com o governo do estado, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste) e o Incra, que iniciaram programas de assentamentos para milhares de famílias pobres do estado, adquirindo milhares de hectares (Reydon, *et al.*, 2017, p. 309).

Com o caos fundiário gerado pela Comdepi, foi necessário pensar em uma alternativa para gerir melhor as terras públicas e devolutas do estado. Nesse contexto, foi criado, por meio da Lei Estadual n. 3.783/1980, o Interpi, autarquia estadual, com autonomia administrativa, patrimonial, financeira e operacional, sendo o órgão executor da política fundiária do estado, responsável também por promover a discriminação e arrecadação de terras devolutas. Desde a sua fundação, em 1980, o Interpi passou por diversos momentos conturbados. O órgão foi acusado, em várias ocasiões, de distribuir terras de forma indevida, o que gerou conflitos fundiários que, mais tarde, em 2012, resultaram no bloqueio de dois milhões de hectares pertencentes ao próprio Interpi (Almendra Filho, 2018, p. 32). Em outras palavras, o próprio estado acabou por se tornar o propulsor dos conflitos que atingem, sobretudo, as comunidades tradicionais atualmente.

Nos anos seguintes, especialmente na década de 1990, com a expansão das fronteiras agrícolas do Centro-Oeste, o sul do Piauí foi alcançado por essa frente de expansão, atraindo imigrantes, em sua maioria oriundos da região sul do país. O solo do Cerrado piauiense

mostrou-se propício ao cultivo de soja. Esse contexto acabou por motivar a chegada de grileiros à região, sobretudo devido à precária situação da regularização fundiária, que permitia a tomada indevida de posse de terras e o posterior registro em cartórios, muitas vezes com a conivência de órgãos estaduais (Almendra Filho, 2018, p. 42).

O Interpi viria a passar por um processo de reestruturação somente em 2015, com a promulgação da Lei Estadual n. 6.709/2015. Essa lei foi alvo de diversos questionamentos, devido à sua insuficiência na execução da política fundiária. Almendra Filho (2018, p. 44-45) já vislumbrava que, nos anos seguintes, o Interpi enfrentaria grandes desafios, resultantes de um processo histórico de ocupação territorial fundado em critérios elitistas, predatórios e pouco regulados. O autor ainda destaca que a regularização fundiária, promotora de segurança jurídica e do bom uso do solo, depende de cadastros públicos e registros cartoriais convergentes. Sem isso, a administração e a governança fundiária ficam comprometidas.

Como mencionado no primeiro capítulo, embora o território tradicional não se limite ao registro cartorial, é fundamental que o órgão executor da política fundiária finalize o processo de titulação coletiva com o devido registro em cartório, transferindo, de fato, o domínio da propriedade coletiva para a comunidade. Constata-se, porém, que alguns dos títulos coletivos ainda não foram transferidos via registro em cartório para as respectivas comunidades. Em sua defesa, o órgão tem relatado alguns imbróglis, conforme o Quadro 1, apresentado no primeiro capítulo.

Apesar da criação do órgão na década de 1980, constatou-se que apenas em 2019 foi instituído, na estrutura do Interpi, um setor específico para tratar dos processos administrativos de regularização fundiária de povos e comunidades tradicionais: a GPCT, vinculada à Diretoria de Unidade Técnico-Fundiária (Difundi). Essa gerência foi criada com o objetivo de dar maior celeridade aos processos de regularização dos territórios tradicionais no Piauí, superando a morosidade de antes. A ausência de um setor específico dificultou os trabalhos iniciais de titulação das comunidades quilombolas no Piauí e a parceria entre o Interpi e o Incra (2006 a 2008). Entre as principais dificuldades, destacou-se justamente a inexistência de uma estrutura voltada à política de reconhecimento territorial das comunidades tradicionais – quilombolas (Ferreira, 2018, p. 135).

Importante mencionar que, em 2019, a administração pública do Piauí já havia passado por uma transformação visando à modernização dos serviços. O governo do estado publicou o Decreto n. 18.142, de 28 de fevereiro de 2019, determinando o SEI como o sistema oficial para a gestão de documentos e processos administrativos no âmbito dos órgãos da administração direta e indireta (Amorim; Cruz, 2022, p. 128).

O Interpi passou a implementar o decreto estadual, por meio de portaria, em meados de 2019, iniciando a digitalização dos processos físicos e inserindo-os no SEI. Em 2020, ano que marca o início da pandemia, toda a equipe do Interpi envidou esforços para a digitalização de seu acervo, aproveitando o período em que os trabalhos de campo estavam paralisados. O novo sistema visava à melhoria dos fluxos de processos internos, aumentando a efetividade na entrega dos resultados à população e viabilizando o acesso de forma remota e em tempo real dos processos administrativos (Amorim; Cruz, 2022, p. 108-109).

Nesse cenário, a GPCT foi criada no âmbito da política estadual “Povos Tradicionais do Piauí”, lançada em 10 de outubro de 2019³², durante cerimônia realizada no Palácio de Karnak, sede do governo do estado. Essa foi a primeira iniciativa institucional voltada especificamente aos povos e comunidades tradicionais no estado. A liderança quilombola Maria Rosalina dos Santos foi indicada para coordenar a gerência, a partir da qual se formou uma equipe técnica multidisciplinar, composta por antropólogo, engenheiro-agrônomo, cientista social, consultor jurídico e técnicos administrativos. O projeto teve como objetivo inicial a identificação e o mapeamento dos territórios tradicionais, com vistas à titulação coletiva.

Diante da nova política fundiária do estado, os processos de regularização fundiária de comunidades quilombolas que tramitavam na Superintendência Regional do Piauí (SR/PI) do Incra foram transferidos para o Interpi, via ofício. Ao todo, foram recepcionados 68 processos administrativos referentes a comunidades quilombolas.

Paralelamente, a CPT também apresentou demandas relativas à regularização fundiária de comunidades tradicionais de outros segmentos, localizadas predominantemente na região do Cerrado piauiense, totalizando 20 comunidades. Além disso, foram instaurados 14 processos administrativos relacionados a territórios de comunidades indígenas.

Diante desse cenário, a equipe técnica do Interpi deu início à organização dos processos, com o objetivo de qualificar as informações, sistematizar os dados e estabelecer um fluxo de tramitação adequado aos procedimentos administrativos. Esse conjunto de ações marca o início da construção de uma política estadual de regularização fundiária voltada especificamente aos povos e comunidades tradicionais no Piauí.

Nos primeiros anos (2019 a 2022) de funcionamento da GPCT, observou-se um avanço significativo na condução dos processos administrativos de regularização fundiária no âmbito do Interpi. Com uma equipe técnica multidisciplinar e uma gestão que demonstrou eficiência, os processos passaram a tramitar com maior celeridade, alcançando resultados inéditos na

³² Disponível em: <https://www.defensoria.pi.def.br/defensor-publico-geral-participa-do-lancamento-do-projeto-comunidades-tradicionais-do-piaui/>.

história da instituição. Até 2022, tramitavam no Interpi 154 processos administrativos referentes a povos e comunidades tradicionais, dos quais 67% eram de comunidades quilombolas, 21% de comunidades indígenas e 12% de outras comunidades tradicionais (Amorim, 2023).

Nesse período, o Interpi foi o responsável por todo o processo de titulação das comunidades tradicionais, que resultou na regularização de 4 comunidades quilombolas – Riacho Fundo e Queimada Grande, no município de Isaías Coelho, e Marinheiro e Vaquejador, no município de Piripiri, 1 comunidade indígena, Kariri de Serra Grande, localizada em Queimada Nova, e 1 comunidade ribeirinho-brejeira, Salto, no município de Bom Jesus. Ao todo, portanto, foram seis comunidades tituladas no âmbito estadual em 2021, sendo 4 quilombolas. Para dar uma ideia do que isso representa, o Brasil titulou 5 comunidades quilombolas no mesmo período. Somando com as 5 comunidades quilombolas anteriormente tituladas em parceria com o Incra, o Piauí concedeu títulos coletivos a 11 comunidades. Esses títulos incluem cláusulas de inalienabilidade e pró-indiviso, assegurando a proteção territorial coletiva (Amorim, 2023).

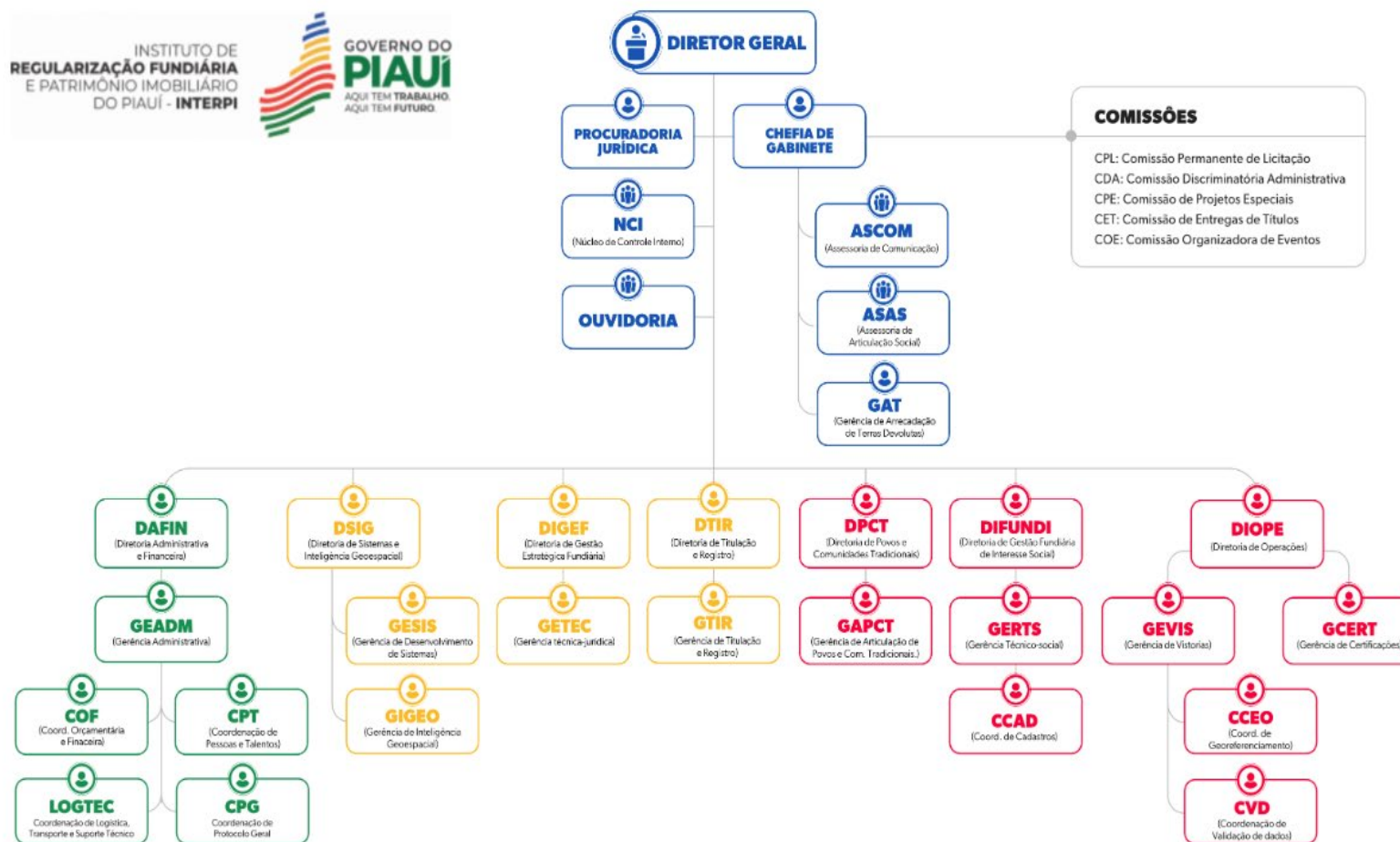
Reitera-se que a política fundiária do Piauí só passou a direcionar ações específicas para a regularização de territórios de povos e comunidades tradicionais a partir de denúncias formuladas por movimentos sociais de luta pela terra ao Banco Mundial. As denúncias apontavam o descaso do estado em relação aos direitos territoriais desses povos, no contexto do Acordo de Empréstimo n. 8575-BR, firmado em 2016 entre o governo do Piauí e o Bird. Esse acordo deu origem ao Projeto “Piauí: Pilares do Crescimento I”, cujo objetivo era contribuir com o desenvolvimento da gestão pública local. Atualmente, um novo projeto está em vias de ser celebrado, o “Piauí: Pilares do Crescimento II”.

No que se refere à estrutura organizacional, observa-se que, desde 2019, o Interpi tem passado por sucessivas mudanças. Essas alterações internas tornaram-se mais frequentes a partir de 2023, sendo justificadas pelo discurso institucional como necessárias para garantir maior efetividade aos trabalhos. É importante questionar a quem realmente interessam tantas reestruturações internas, sobretudo quando se desconsidera a indicação de representantes dos movimentos sociais para a ocupação de espaços institucionais.

A seguir, são apresentados dois organogramas da instituição fundiária do Piauí: o primeiro, disponibilizado em maio de 2024, e o segundo, acessado em outubro de 2025.

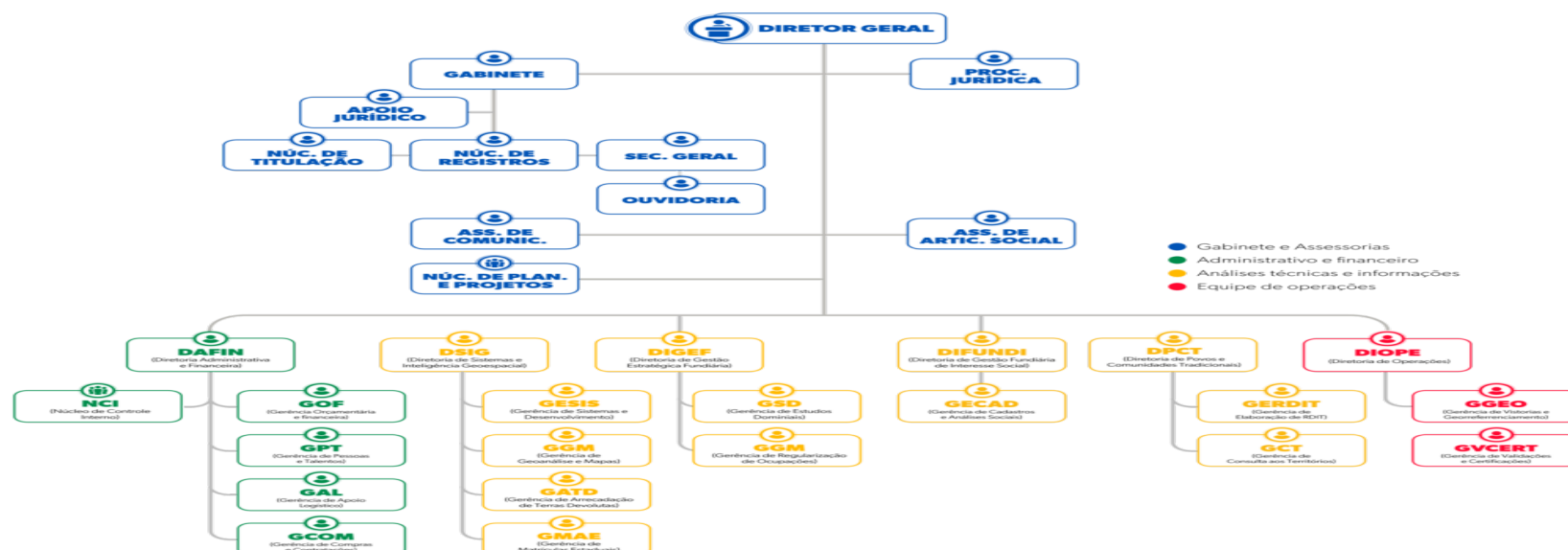
Organograma 1 - Estrutura organizacional do Interpi 2024

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL



Fonte: Organograma disponibilizado pelo Interpi em maio de 2024.

Organograma 2 - Estrutura organizacional do Interpi em outubro de 2025



DIRETOR GERAL

● PROCURADORIA JURÍDICA

● GABINETE

- Apoio Jurídico
- Núcleo de Titulação
- Núcleo de Registros
- Secretaria Geral
- Ouvidoria
- Assessoria de Comunicação
- Assessoria de Articulação Social
- Núcleo de Planejamento e Projetos

● DAFIN - Diretoria Administrativa e Financeira

- NCI - Núcleo de Controle Interno
- GOF - Gerência Orçamentária e Financeira
- GPT - Gerência de Pessoas e Talentos
- GAL - Gerência de Apoio Logístico
- GCOM - Gerência de Compras e Contratações

● DSIG - Diretoria de Sistemas e Inteligência Geoespacial

- GESIS - Gerência de Sistemas e Desenvolvimento
- GGM - Gerência de Geoanálise e Mapas
- GATD - Gerência de Arrecadação de Terras Devolutas
- GMAE - Gerência de Matrículas Estaduais

● DICEF - Diretoria de Gestão Estratégica Fundiária

- GSD - Gerência de Estudos Dominiais
- GCM - Gerência de Regularização de Ocupações

● DIFUNDI - Diretoria de Gestão Fundiária de Interesse Social

- GECAD - Gerência de Cadastros e Análises Sociais

● DPCT - Diretoria de Povos e Comunidades Tradicionais

- GERDIT - Gerência de Elaboração de RDIT
- GCT - Gerência de Consulta aos Territórios

● DIOPE - Diretoria de Operações

- GGEO - Gerência de Vistorias e Georreferenciamento
- GVCERT - Gerência de Validações e Certificações

Fonte: <https://interpi.pi.gov.br/organograma/>.

As sucessivas mudanças na estrutura organizacional do Interpi, evidenciadas na transição do Organograma 1 para o 2, parecem seguir uma lógica de modernização gerencial e tecnológica. Contudo, é importante questionar sua real efetividade prática.

A reestruturação cria uma aparente especialização, com a elevação de setores como Geoprocessamento (Gigeo), Sistemas (Gesis) e a formalização de funções administrativas (Dafin), dando ao instituto um perfil mais técnico, adequado para apresentações em fóruns nacionais e captação de recursos. Porém, enquanto se celebra a criação de uma DPCT e a especialização em Análise Social, o trabalho de campo – fundamental para a titulação coletiva e o levantamento de informações culturais sensíveis – continua lento, se comparado às titulações individuais. A modernização do organograma, com seus fluxos digitais e sistemas avançados, torna-se um verniz que não resolve a raiz do problema: a falta de antropólogos, sociólogos, engenheiros agrônomos, assessores jurídicos especializados na área e técnicos para dar a devida vazão aos processos.

Em nome da “eficiência” e da “governança”, o organograma pode, na prática, apenas burocratizar a justiça de reparação social agrária, fazendo com que as comunidades tradicionais, que necessitam de presença humana e escuta qualificada para a efetivação de seus direitos territoriais, recebam apenas a ilusão de celeridade e progresso. Assim, a reorganização pode ser mais uma jogada de *marketing* institucional do que um verdadeiro compromisso com uma justiça fundiária que ocorra na velocidade que o povo do campo, especialmente as comunidades tradicionais, exige.

A análise da estrutura funcional do Interpi apoia-se, em parte, na minha experiência técnica na DPCT. Observa-se que as constantes alterações na configuração dos setores institucionais têm comprometido a eficiência dos processos, revelando uma lógica organizacional que se aproxima mais de um modelo de gestão de caráter privado do que de uma administração pública orientada pelos seus princípios.

Por último, cabe informar que até o momento, outubro de 2025, tramitam no Interpi 105 processos administrativos de regularização fundiária voltados ao reconhecimento territorial de povos e comunidades tradicionais. Desses, 68 referem-se a comunidades quilombolas, 13 a comunidades indígenas e 24 a outras comunidades tradicionais de diferentes segmentos, a exemplo de comunidades de quebradeiras de coco-babaçu e ribeirinho-brejeiras. Até outubro de 2025, há 45 comunidades tituladas, 4 tradicionais, 4 indígenas e 37 quilombolas, a grande maioria, como já visto, em terras devolutas, ou seja, em área sem conflitos aparentes.

3.1.1 *O Interpi na efetivação da política fundiária para o reconhecimento do direito ao território de povos e comunidades tradicionais*

Ante o exposto anteriormente, percebe-se uma mudança institucional apenas após a promulgação da Lei Estadual n. 7.294/2019 e a modernização de seus sistemas operacionais, o que só foi possível devido aos investimentos do Banco Mundial.

O estado tem feito sua obrigação legal, mas propaga o discurso de que houve um grande avanço, quando, na verdade, não está fazendo nada além do que é conveniente, legalmente previsto e de forma tardia. É fato que existe uma política fundiária no Piauí. Mas essa política deve estar alinhada aos princípios constitucionais, tal qual o princípio que norteia esta tese. A política fundiária estadual não consegue contemplar a territorialidade das comunidades tradicionais e acaba por violar esse direito. Embora a previsão legal indique que as comunidades tradicionais é que definirão seus limites territoriais, estes ficam restritos à ocupação em terras públicas e devolutas. Como visto, a grande maioria dos territórios titulados está em áreas devolutas. Antes, o problema do reconhecimento de territórios tradicionais era devido à falta de arrecadação dessas terras; atualmente, essas áreas estão sendo arrecadadas por meio de ações discriminatórias fracionadas.

O “novo” imbróglio tem sido a regularização das áreas que são palco de algum tipo de conflito, sobretudo em propriedades particulares reconhecidas pelo próprio Interpi, que, na maioria das vezes, estão sobrepostas aos territórios reivindicados pelas comunidades tradicionais – a exemplo do território indígena Morro D’Água II, cuja parte foi reconhecida como de domínio particular, ignorando o território originário anteriormente delimitado e registrado no *Relatório Antropológico*.

O discurso do Piauí de que sua política fundiária está em progresso desconsidera as falhas inerentes a ela, que comumente excluem e prejudicam as populações mais vulneráveis, ou seja, as comunidades tradicionais cujo modo de vida e território tradicional são constantemente ameaçados. Essa mesma política tende a favorecer muito mais a privatização das terras públicas do que destiná-las às comunidades coletivas (Varão, 2024, p. 112-113). Como visto, em muitos casos, esse reconhecimento ocorre de forma incompleta, não abrangendo a totalidade do território das comunidades tradicionais; por outro lado, as áreas remanescentes permanecem disponíveis para negociação com interesses privados.

O Piauí tem se destacado midiaticamente como pioneiro na política fundiária voltada à regularização dos territórios de povos e comunidades tradicionais. Em 2020/2021, ganhou notoriedade ao realizar a regularização da primeira comunidade indígena do estado, um marco

relevante considerando que, até 2020, a própria Funai sequer reconhecia a existência de povos indígenas em território piauiense. O fato foi noticiado pelo site da Central Única dos Trabalhadores (CUT) como “um dribble do Piauí em face da União” (Segalla, 2020) com o objetivo de demarcar, melhor regularizar, áreas ocupadas por comunidades indígenas. O termo “dribble” fazia referência ao momento político vivenciado pelo Brasil, já que, naquele período, o Palácio do Planalto era ocupado por um governo contrário aos interesses dos povos indígenas e quilombolas.

Nesse contexto, essa política fundiária tem sido vista por alguns como um importante avanço na proteção territorial; por outros, contudo, é interpretada como inconstitucional, por ultrapassar competências atribuídas à União – especialmente no que se refere aos territórios indígenas –, o que tem gerado uma complexa problemática político-jurídica. É o que salienta Varão (2024, p. 164): “O território não é apenas uma propriedade a ser dividida e titulada, mas um espaço de significado cultural e espiritual coletivo, cuja integridade é essencial para a identidade e a autonomia dos povos indígenas”.

Observa-se uma verdadeira controvérsia jurídica, considerando que o direito às terras para os indígenas é meramente declaratório, por ser um território originário. O que o estado do Piauí tem feito é limitar esse território e indicar quais terras são indígenas, sob o argumento de regularizar somente as ocupações em áreas do estado e devolutas. Assim, além de atravessar a competência da União para demarcar as terras, acaba por violar os direitos dos povos indígenas, já que não propõe nenhum tipo de plano de gestão das terras ou políticas públicas capazes de garantir a qualidade de vida dos povos indígenas. Aqui se percebe que o reconhecimento de um território tradicional não é meramente fundiário, mas está atrelado à proteção aos modos de vida dos povos que ocupam aquela terra.

No início da minha atuação como consultora no Interpi, cheguei a considerar que essa política era importante por assegurar, ainda que de forma incompleta, parte do território reivindicado. No entanto, os anos de estudos dedicados a esta tese, aliados à experiência institucional em outros órgãos do Executivo³³, levaram-me a compreender que se trata de uma política complexa e limitada, especialmente no que diz respeito à garantia dos direitos territoriais indígenas. Paradoxalmente, a mesma lei que busca promover a justiça acaba, em muitos casos, por violá-la.

Além disso, Varão (2024, p. 114) informa que os agentes da Funai relataram não ter participado do processo de regularização do Interpi, sendo comunicados apenas ao final, para

³³ Ministério da Justiça e Segurança Pública (2024) e Fundação Cultural Palmares (2025).

realizar a desintrusão ou a demarcação das áreas sobrepostas a propriedades privadas. De fato, até dezembro de 2023, recordo-me de ter ocorrido apenas uma única reunião entre o Interpi e agentes da Funai.

Por outra banda, a legislação do Piauí representa uma alternativa legal para garantir o acesso ao território por povos historicamente excluídos do reconhecimento formal da terra que ocupam. Conforme Rocha *et al.* (2023, p. 104), “Apesar de ser obrigação da União a demarcação das terras indígenas, isso não significa que os Estados não possam lhes conceder terras estaduais”. O Piauí, ao dispor de legislação própria que formaliza e reconhece os territórios das comunidades indígenas, destaca-se como o primeiro governo estadual a conceder títulos coletivos em favor desses povos.

O Piauí também regularizou, por meio de emissão de título de domínio, os territórios de comunidades tradicionais de outros segmentos, tais como a comunidade ribeirinho-brejeira e quebradeiras de coco babaçu, sendo um feito inédito no país adotar o título de reconhecimento de domínio como um instrumento jurídico para assegurar a posse tradicional. Todavia, essas mesmas comunidades seguem sem um plano de gestão que assegure seus modos de vida naquele território, especialmente a comunidade tradicional ribeirinho-brejeira Salto I e II, situada no município de Bom Jesus (PI), que enfrenta uma série de violações ao território titulado e registrado, além da falta de acesso a políticas públicas básicas, como segurança alimentar, água e educação.

Pode-se constatar que a gestão de terras no Piauí padece de significativa dependência de financiamentos internacionais. Desde a década de 1980, o órgão fundiário só tem conseguido executar sua política com o apoio desses recursos internacionais. A atual iniciativa de regularização dos territórios tradicionais só tem sido possível devido a esses investimentos e às pressões exercidas pelos movimentos sociais de luta pela terra e pelo território. Portanto, não se trata propriamente de uma política de estado, mas de ações governamentais pontuais, sujeitas a interrupção assim que cessam os recursos financeiros que as sustentam ou mudam os governos e gestores. Toda essa dinâmica compromete o reconhecimento constitucional territorial dos povos e comunidades tradicionais no Piauí.

As comunidades tradicionais não são prioridade em nenhum governo, em nenhuma política, pois, ainda que tenham instrumentos jurídicos, não há aparato operacional e de pessoal suficiente. Ainda que haja pessoas dispostas a executar a política fundiária, reconhecer as diferenças nesse processo é um desafio que não é enfrentando com a devida atenção, sendo deixado para depois. É o caso das comunidades tradicionais localizadas na região do Cerrado piauiense, área de grande interesse do agronegócio e alvo de ações de grilagem de terras. Das

20 (outras três foram abertas a partir desta lista) comunidades listadas e entregues pelo Coletivo de Povos Tradicionais em 2020, apenas 1 comunidade tradicional foi titulada, a comunidade Lagoa dos Martins, em Gilbués (PI), que ocupava terras devolutas arrecadadas. As outras encontram-se em trâmite, com pouco ou nenhum avanço nos procedimentos, justamente por seus territórios estarem sobrepostos a áreas de supostos particulares, em parte com reconhecimento do próprio estado do Piauí.

O exemplo mais emblemático é o do Território de Melancias, situado em Gilbués (PI) e composto por seis comunidades, cujo processo de arrecadação administrativo foi judicializado devido à sobreposição de áreas privadas sobre o território. Mesmo com a existência de um relatório antropológico com a identificação e delimitação do território, produzido em 2018, mas publicado somente em 2022, o processo permanece judicializado, sem previsão de conclusão favorável à comunidade tradicional.

Um relatório da AATR (2022) demonstrou uma série de irregularidades cometidas pela política fundiária do Piauí no procedimento discriminatório administrativo das terras devolutas para a titulação do território Melancias. Dentre as falhas, estão erros materiais na Portaria Discriminatória n. 05/2019 e no memorial descritivo, produzido de forma editável, e a omissão no Diagnóstico Técnico do Território (Laudo Antropológico), peça técnica que motivou a instauração do procedimento. A principal irregularidade residiu na decisão de encerramento do procedimento (Decisão n. 1.201/2020), que converteu a ação administrativa em judicial na sua totalidade em razão de um conflito ou “atentado” ocorrido em uma pequena área da gleba. Essa decisão foi considerada uma interpretação equivocada da Lei Federal n. 6.383/1976 e da Lei Estadual n. 6.709/2015 (revogada), pois a legislação exige a judicialização apenas das áreas litigiosas ou duvidosas, e o encerramento total feriu os princípios da legalidade, do contraditório e da razoável duração do processo.

Em outras palavras, a política fundiária existe, mas não se mostra eficiente para as comunidades que enfrentam conflitos fundiários. Nesse caso, o interesse do capital se sobrepõe, pois, enquanto a situação jurídica não é resolvida, a comunidade continua sendo violada e permanece em condição de insegurança física e territorial. O que já era moroso administrativamente acabou por se tornar ainda mais, agora judicializado.

Quadro 6 - Quadro com comunidades tradicionais no bioma Cerrado piauiense

N.	Processo Interpi	Grupo étnico	Comunidade	Município	Bioma
1	00071.007347/20-00	Comunidade tradicional	Brejo Seco	Baixa Grande do Ribeiro	Cerrado
2	00071.009256/20-09	Comunidade tradicional	Jacu, Gata, Onça	Baixa Grande do Ribeiro	Cerrado
3	00071.007356/20-92	Comunidade tradicional	Morro	Baixa Grande do Ribeiro	Cerrado
4	00071.007287/20-17	Indígena	Morro D'Água I (De Baixo)	Baixa Grande do Ribeiro	Cerrado
5	00071.007286/20-72	Indígena	Morro D'Água II (De Cima/Gruta)	Baixa Grande do Ribeiro	Cerrado
6	00071.003341/20-21-36	Indígena	Prata	Baixa Grande do Ribeiro	Cerrado
7	00071.003504/20-21-81	Quilombola	Parentina	Barreiras do Piauí	Cerrado
8	00071.009243/20-20-21	Comunidade tradicional	(Buriti Grande) Corrente dos Matões	Bom Jesus	Cerrado
9	00071.002399/20-21-62	Indígena Akroá-gamela	Barra do Correntinho	Bom Jesus	Cerrado
10	00071.003428/20-21-11	Indígena Gamela	Tamboril (Corrente dos Matões)	Bom Jesus	Cerrado
11	00071.009245/20-20-11	Comunidade tradicional	Araçás	Cristino Castro	Cerrado
12	00071.005815/20-19-60	Quilombola	Boa Vista	Cristino Castro	Cerrado
13	00071.009247/20-20-18	Comunidade tradicional	Nova Santana	Cristino Castro	Cerrado
14	00071.003421/20-21-91	Indígena Gamela	Laranjeiras	Currais	Cerrado
15	00071.003422/20-21-36	Indígena Gamela	Pirajá	Currais	Cerrado
16	00071.009244/20-20-76	Comunidade tradicional	Boa Esperança	Gilbués	Cerrado
17	00071.007256/20-20-66	Comunidade tradicional ribeirinha e brejeira	Brejo do Miguel	Gilbués	Cerrado
18	00071.009231/20-20-05	Comunidade tradicional	Cabeceira do Rio	Gilbués	Cerrado
19	00071.003498/20-21-61	Quilombola	Compra Fiado	Gilbués	Cerrado

N.	Processo Interpi	Grupo étnico	Comunidade	Município	Bioma
20	00071.009230/20-52	Comunidade tradicional	Lagoa dos Martins	Gilbués	Cerrado
21	00071.003502/20-91	Quilombola	Marmelada	Gilbués	Cerrado
22	00071.007257/20-19	Comunidade tradicional	Melancias	Gilbués	Cerrado
23	00071.005931/20-01	Comunidade tradicional	Riachão	Gilbués	Cerrado
24	00071.007290/20-31	Comunidade tradicional	Riacho dos Cavalos	Gilbués	Cerrado
25	00071.005941/20-19-14	Quilombola	Brejão dos Aipins	Redenção do Gurguéia	Cerrado
26	00071.009242/20-87	Comunidade tradicional	Angelim	Santa Filomena	Cerrado
27	00071.007242/20-42	Comunidade tradicional	Baixão Fechado	Santa Filomena	Cerrado
28	00071.009241/20-32	Comunidade tradicional	Barra da Lagoa	Santa Filomena	Cerrado
29	00071.007349/20-91	Comunidade tradicional	Brejo das Meninas	Santa Filomena	Cerrado
30	00071.007250/20-99	Comunidade tradicional brejeira	Chupé	Santa Filomena	Cerrado
31	00071.007351/20-60	Comunidade tradicional	Euzébio/Barra do Jacú	Santa Filomena	Cerrado
32	00071.007354/20-01	Comunidade tradicional	Matas	Santa Filomena	Cerrado
33	00071.007350/20-15	Comunidade tradicional	Santa Fé (Rio Riozinho)	Santa Filomena	Cerrado
34	00071.009246/20-65	Comunidade tradicional	Serra Partida	Santa Filomena	Cerrado
35	00071.007348/20-46	Comunidade tradicional	Sete Lagoas	Santa Filomena	Cerrado
36	00071.007253/20-22 (PCT) / 00071.009155/20-20 (Disc.adm)	Indígena	Vão do Vico	Santa Filomena	Cerrado
37	00071.002316/20-21-35	Indígena Gueguê	Sangue	Uruçuí	Cerrado
38	00071.004476/20-23-81	Tradicional	Grinalda do Ouro	Gilbués	Cerrado

Fonte: elaboração própria.

Observa-se que, entre as comunidades situadas no bioma Cerrado, especificamente nos municípios que compõem o Matopiba, apenas uma delas tem titulação: a comunidade tradicional Lagoa dos Martins, em Gilbués (PI). Essa comunidade foi titulada por não haver sobreposição com supostas propriedades particulares e por estar localizada em terras devolutas. As demais comunidades permanecem sem titulação definitiva, mesmo aquelas que já contam com identificação e delimitação de suas áreas, como demonstrado no Quadro 4, da Demacamp. Em uma listagem realizada por mim em junho de 2023, foi possível identificar diversos conflitos enfrentados por essas comunidades tradicionais do Cerrado, que variam desde ameaças diretas até grilagem de terras. Esses conflitos, em sua maioria, perduram até hoje, agravando-se pela falta de titulação coletiva.

Quadro 7 - Conflitos listados pela autora em 2023 em comunidades tradicionais do Cerrado

Tipo de conflito	Atores envolvidos	Impactos
Invasão de terras e grilagem	Grileiros, STR	Invasão do território, venda de terras, grileiros tomam capoeiras, venda de títulos a pessoas externas, não conseguiram registrar o boletim de ocorrência.
Desmatamento e danos ambientais	Fazenda Kajubá, grileiros, plantadores de soja	Desmatamentos ilegais, destruição da nascente do Morro D'Água, ateamento de fogo, tentativa de expulsão para plantação de soja, área afetada pela Kajubá.
Ameaças e violência	Segurança armada, empresa do agronegócio, indivíduos específicos (ex.: Adailton)	Tentativa de homicídio, ameaças de morte, destruição de cercas, proibição de trafegar, plantar ou roçar dentro do território.
Problemas de regularização fundiária	Políticos locais, Fazenda Kajubá	Não recebimento de títulos, conflitos sobre propriedade e ocupação da área Kajubá.

Fonte: anotações próprias de relatórios elaborados no âmbito da consultoria no Interpi (2023).

3.2 Análise dos processos administrativos de regularização fundiária dos povos e comunidades tradicionais

A política fundiária do Piauí guia-se por um arcabouço normativo recente sobre o reconhecimento dos territórios tradicionais. Ela tardou em reconhecer a existência formal dos povos tradicionais – indígenas, quilombolas e demais segmentos em seu território, bem como em lhes garantir os direitos territoriais.

3.2.1 Da definição do processo administrativo de regularização fundiária quilombola

Nesta seção, é realizada a análise do processo administrativo referente à comunidade quilombola Caraíbas, situada no município de Isaías Coelho (PI), região do semiárido piauiense. Analisam-se as principais peças técnicas que compõem os procedimentos do processo administrativo n. 00071.005825/2019-03, relativos à política fundiária conduzida pelo Interpi.

O processo em questão foi selecionado devido à disponibilidade de peças técnicas e demais registros no processo administrativo. Além disso, participei de algumas etapas do processo administrativo, o que possibilitou uma análise mais completa.

Por se tratar de um dos processos mais complexos, o trâmite – desde a abertura até a titulação – estendeu-se por mais de 17 anos. Apesar da morosidade, a comunidade quilombola de Caraíbas, por meio de suas agências, jamais deixou de lutar pelo direito ao território e pela efetiva participação no processo de regularização fundiária.

3.2.2 Da metodologia adotada para análise do processo de regularização fundiária do território da comunidade quilombola Caraíbas

O delineamento metodológico adotado foi o qualitativo, com procedimentos de pesquisa documental e análise de conteúdo. É importante salientar que a pesquisa documental complementa e enriquece a pesquisa desta tese, visto que é a partir dela que compreendemos como a legislação e o direito à diferença expressos por meio das categorias empíricas são aplicados na prática – análise dos processos administrativos.

Lima Junior *et al.* (2021, p. 39) lembram que “o documento escrito institui uma fonte preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais”. Assim, pode-se compreender que documento é toda e qualquer fonte sem tratamento analítico; a pesquisa documental é também aquela em que os dados são exclusivamente provenientes de documentos, com o objetivo de obter informações neles contidas (Lima Junior *et al.*, 2021, p. 41-42).

Os documentos fazem parte das pesquisas empíricas em Direito, sendo considerados uma importante fonte, pois, desde muito cedo, o estudante em Direito aprende a lidar com normativas e processos administrativos e judiciais. Ao longo dos últimos anos, os documentos pertencentes aos arquivos públicos começaram a ser digitalizados, constituindo verdadeiros bancos de dados e viabilizando o acesso a informações, geralmente públicas (Reginato, 2017, p. 189-190). No caso do Interpi, a modernização dos processos físicos começou em 2019,

quando teve início a digitalização dos documentos. A integração ao SEI facilitou o acesso ao público beneficiário e diminuiu a distância entre o público e o andamento de seus processos (Amorim; Cruz, 2022, p. 108).

Reginato (2017, p. 195) explica que os documentos geralmente são classificados entre públicos e privados, sendo os primeiros aqueles que foram publicados, apresentados publicamente ou organizados em arquivos públicos, ou seja, documentos que possuem um caráter público. São documentos oficiais, elaborados no âmbito da administração pública e agências estatais diversas, dentre eles os processos judiciais e administrativos. Gil (2002, p. 46) explica que “são os documentos conservados em arquivos de órgãos públicos e instituições privadas [...]”. Dessa forma, os processos administrativos analisados nesta tese são documentos produzidos pela administração pública, ou seja, documentos oficiais que estão acessíveis por meio do SEI.

Por fim, embora a pesquisa documental se assemelhe muito à pesquisa bibliográfica, há uma diferença entre elas, sendo essa diferença destacada na natureza das suas fontes. A pesquisa bibliográfica é aquela que conta com a contribuição de diversos autores sobre determinados assuntos, ou seja, que constitui uma análise sobre determinado tema. Já a pesquisa documental baseia-se em documentos que ainda não receberam nenhum tratamento analítico (Gil, 2002, p. 45). Assim, a análise dos processos administrativos consiste em fontes documentais produzidas pela administração pública estadual, que são documentos oficiais e disponíveis para o acesso público.

Far-se-á a análise de conteúdo desses documentos administrativos. O método adotado é aquele definido por Bardin (1977, p. 95), que explica que a análise documental tem por objetivo “esclarecer a especificidade e o campo de ação da análise de conteúdo”. A operacionalização da análise de conteúdo percorre três fases principais: a pré-análise, a exploração do material e tratamentos dos resultados, a inferência e a interpretação (Bardin, 1977, p. 95). A autora trata ainda da codificação, a ponte sistemática que liga os dados de um texto à teoria do pesquisador. É o conjunto de regras que permite transformar o texto bruto em categorias e números úteis, seja para confirmar hipóteses, seja para gerar novas ideias e teorias (Bardin, 1977, p. 103).

Paiva, Oliveira e Hillesheim (2021, p. 24-25) explicam que a análise de conteúdo “é uma técnica que se preocupa em interpretar imagens ou textos com o intuito de entender o seu sentido, decifrar a mensagem tanto implícita como explícita do objeto estudado”. Assim, a organização e as etapas dos documentos a serem analisados ajudam a compreender melhor o método adotado. Importante também sua explanação sobre como ocorre cada etapa e como é feita sua conexão com a teoria da pesquisa científica.

Dessa maneira, o processo escolhido para a análise documental/conteúdo insere-se na pré-análise definida por Bardin. A segunda etapa é a exploração dos dados: nela, foram eleitas as categorias empíricas – episteme dos povos tradicionais, raça/etnia e terra/territorialidade – para servirem como “códigos” de análise dos documentos selecionados. Por fim, o tratamento e a interpretação dos dados foram realizados a partir desses códigos, cujo objetivo final é compreender como a política fundiária do Piauí tem sido efetivada na prática e se o direito à diferença é reconhecido na prática administrativa de regularização e reconhecimento dos territórios tradicionais.

O processo administrativo foi organizado em três grandes etapas, partindo da indicação da própria normativa – anteriormente analisada. A “Etapa Inicial” abrange a fase de abertura do processo, incluindo a emissão da Portaria e a realização de consultas preliminares. A “Etapa Intermediária” compreende o processo de Identificação e Delimitação do Território (trabalho de campo), abrangendo os seguintes procedimentos: RIDT, georreferenciamento, planta e memorial descritivo, CCIR e cadastro das famílias beneficiárias. É importante notar que o processo discriminatório ou ação discriminatória ocorre paralelamente e em processo administrativo diverso, mas referente à área informada pela comunidade no momento do mapeamento. Por fim, a “Etapa Final” diz respeito à decisão sobre a destinação da terra pública para a comunidade, incluindo o parecer jurídico, a decisão administrativa e a titulação e registro cartorial.

Essa foi a organização inicial e sistematizada dos processos e procedimentos administrativos (documentos). Já a análise de seu conteúdo se baseia em quatro grandes categorias empíricas/teóricas que guiam a observação das evidências nos processos administrativos. A primeira, *Episteme dos Povos e Comunidades Tradicionais*, tem como categoria analítica a confluência, relação e envolvimento dos saberes tradicionais e o respeito às epistemologias próprias na condução do processo administrativo.

Os indicadores para essa categoria incluem narrativas orais, mapas culturais e saberes tradicionais nos estudos técnicos e relatórios; o reconhecimento da autoridade das lideranças tradicionais e das formas próprias de decisão comunitária; a existência de protocolos de consulta elaborados pela comunidade ou o respeito às práticas de consulta baseadas na cultura local; e a tradução intercultural nos documentos, manifestada em linguagem acessível, uso de categorias nativas e expressões próprias.

A segunda é *Raça e Etnia*, cuja categoria analítica é o reconhecimento da identidade étnico-racial como elemento estruturante da relação com o território e da demanda fundiária. Os indicadores observados para essa categoria são: a referência explícita à identidade étnico-

racial (quilombola e indígena) nos documentos oficiais; a validação da autodeclaração comunitária conforme marcos legais (como o art. 68 do ADCT e o Decreto n. 4887/2003); a análise do impacto do racismo estrutural e institucional na configuração da ocupação territorial; e a inclusão de histórico de resistência, expulsão, migração forçada ou violência étnica.

A terceira categoria é *Terra e Território*, que se baseia no reconhecimento do território como espaço de vida, memória, ancestralidade e reprodução sociocultural, para além da lógica fundiária patrimonialista (econômica e privada). Os indicadores de evidência englobam: a delimitação territorial que considere elementos simbólicos, produtivos, culturais e religiosos; a recusa de lógicas individualistas de posse em favor da titulação coletiva; o reconhecimento do uso contínuo e tradicional, ainda que não documentado formalmente; e a consideração de elementos como trilhas, roçados, cemitérios, fontes de água e locais sagrados na configuração do território.

3.2.3 Análise do processo administrativo da Comunidade Quilombola Caraíbas, Isaías Coelho (PI)

O primeiro passo foi selecionar todos os documentos que instruíram o processo de regularização fundiária do território da comunidade quilombola Caraíbas, considerando a ordem de inserção no SEI, conforme listado abaixo:

Quadro 8 - Documentos que compõem o processo SEI n. 00071.005825/2019-03

Tipo de documento	Exemplos / Descrição	Itens (n.)	Quantidade
Portarias e despachos	Portaria de criação, despachos de publicação, despachos DG, PJ, DPCT e de titulação	1, 15, 20, 23, 50, 55, 66, 73, 95	9
Ofícios e memorandos	Ofícios enviados a instituições executivas, legislativas e judiciárias; ofícios ao cartório; memorandos internos	9–12, 27, 33–35, 36, 41, 53, 55, 79, 81–87, 91, 94, 97, 26, 49	26
Relatórios técnicos	Relatório antropológico (Interpi), resumo antropológico (GPCT/Interpi), relatórios fundiários, relatório de viagem, relatório técnico documentado.	13, 14, 17, 18, 47, 48	6
Notas técnicas e informativas	Notas técnicas e informativas elaboradas por equipes do Interpi e setores envolvidos.	19, 28, 40, 51, 89	5

Tipo de documento	Exemplos / Descrição	Itens (n.)	Quantidade
Mapas, dados brutos e memoriais descritivos	Mapas de localização, mapas de sobreposição, memorial descritivo, dados brutos e materiais técnicos anexos.	22, 29–30, 42, 44–46, 59–65, 67–72, 96	18
Certidões, matrículas e registros cartoriais	Certidões de inteiro teor, certidões de matrícula, respostas do cartório, CAR ambiental, certidão da secretaria do Interpi.	56, 75–76, 80, 98, 101	6
Atas e correspondências comunitárias	Atas de reuniões e consultas à comunidade, correspondência da associação ao Interpi.	25, 38, 39, 58	4
Pareceres técnicos e geonálises	Pareceres da geonálise e documentos técnicos de avaliação territorial.	21, 31, 62, 69	4
Solicitações e requisições	Solicitações de publicação, averbação, certidões, CAR e anexações de material técnico.	74, 77, 78, 79, 88, 90–93, 97	10
Avisos, editais e comunicações públicas	Aviso de consulta prévia, edital de convocação, e-mails de envio.	7, 8, 24, 81–87	8

Fonte: elaboração própria, outubro de 2025.

O quadro a seguir apresenta de forma sistematizada e objetiva os tipos de documentos e quantidades referentes ao mesmo processo de regularização.

Quadro 9 - Sistematização do tipo de documento e quantidade

Categoria	Quantidade de documentos
Portarias e despachos	9
Ofícios e memorandos	26
Relatórios técnicos	6
Notas técnicas e informativas	5
Mapas, dados brutos e memoriais	18
Certidões e registros	6
Atas e correspondências comunitárias	4
Pareceres técnicos e geonálises	4
Solicitações e requisições	10
Avisos, editais e comunicações públicas	8
Total geral	101 documentos

Fonte: elaboração própria, em outubro de 2025.

A seguir, apresenta-se um quadro com sistematização dos procedimentos administrativos conforme a classificação em etapas: inicial, intermediária e final. A organização segue a definida no Decreto Estadual n. 22.407/2023, que regulamenta o procedimento administrativo de regularização fundiária dos territórios dos povos e comunidades tradicionais.

Quadro 10 - Classificação dos procedimentos administrativos e descrição de conteúdo

Etapa	Documento	ID	Data	Setor responsável	Descrição de conteúdo
INICIAL	Portaria de criação e solicitação de publicação no DOE	0022230	21/09/2019	Diretoria-Geral	Designa a Diretoria de Unidade Técnica Fundiária, via Gerência de Comunidades, para identificar, demarcar e arrecadar terras públicas onde está localizada a Comunidade Quilombola Caraíbas.
	Ordem de diligência para a Diretoria de Patrimônio imobiliário (Dipatri)	0029188	02/09/2019	DG → Dipatri	Solicita informações sobre a situação do imóvel, certidões e relatório situacional.
	Ordem de diligência para a Difundi	0029190	02/09/2019	DG → Difundi	Solicita informações sobre posseiros e ocupantes e elaboração de relatório social.
	Processo Incra	0035911	2019	Incra	Reconhecimento da comunidade no DOU; contém apenas documentos iniciais.
	Publicação da Portaria	0039686	05/09/2019	DG / DOE	Publicação oficial da portaria de criação.

Etapa	Documento	ID	Data	Setor responsável	Descrição de conteúdo
	Ordem de diligência Difundi/Diope/GPCT	0180873	13/02/2020	Diope / Difundi / GPCT	Solicita levantamento etnográfico, georreferenciamento e cadastro da comunidade.
	Aviso de consulta prévia	0180843	13/02/2020	GPCT	Convite à comunidade com prazo para mobilização.
	Edital de convocação	0612556	08/09/2020	DG / Difundi / Diope	Convoca audiência para 10/09/2020.
	Ofícios a instituições (Prefeitura, Câmara, MP, Defensoria)	0613112–0614205	08/09/2020	DG	Comunicação sobre atividades na comunidade.
INTERMEDIÁRIA	Relatório Antropológico	0938200	02/12/2020	GPCT / Interpi	Aborda aspectos históricos, culturais e de organização social da comunidade.
	Resumo do Relatório Antropológico	0938273 / 0966117	Dez/2020	GPCT / Interpi	Síntese do relatório anterior.
	Despacho para publicação do resumo	0966149	11/12/2020	DG	Autoriza a publicação do resumo.
	Publicação do resumo	0977349	15/12/2020	DOE	Publicação oficial.
	Relatório fundiário	1536679 / 1533358	Maio/2021	Diope	Identifica famílias quilombolas e não quilombolas com e sem registro.
	Nota técnica	1660928	31/05/2021	GPCT	Solicita parecer sobre tratamento das famílias não quilombolas.
	Despacho DG para a Procuradoria Jurídica (PJ)	1662305	05/07/2021	DG	Encaminha nota técnica para análise da PJ.

Etapa	Documento	ID	Data	Setor responsável	Descrição de conteúdo
	Parecer da geonálise	1909951	09/07/2021	Dipatri / GEOANL	Informações sobre matrículas 1440 e 1442.
	Mapa de localização	1910253	09/07/2021	Diope	Delimitação da área.
	Despacho PJ	2286726	02/09/2021	PJ	Recomendação de novas diligências.
	Ata de consulta à comunidade	2504437	05/09/2021	GPCT	Nova consulta sobre ajustes solicitados pela PJ.
	Memorando	2526057	06/10/2021	GPCT	Consulta à Dipatri sobre matrícula pública da área.
	Ofício DG	2545060	07/10/2021	DG	Solicita retirada de famílias não quilombolas do CAR Coletivo.
	Nota técnica	2626573	18/10/2021	GPCT	Recomenda novo georreferenciamento e exclusão de áreas particulares.
	Parecer geonálise	2890109	22/11/2021	Dipatri / GEOANL	Confirma inserção em gleba pública sem sobreposição.
	Dados brutos e mapas (localização/sobreposição)	2890131–2890145	22/11/2021	Diope / GEOANL	Dados para subsidiar as equipes de campo.
	Ofícios correspondências e subsequentes	2990998–3119194	Dez/2021–Mar/2022	DG / Associação Caraíbas	Diversas comunicações e solicitações de agilidade no processo.
	Ata de audiência na comunidade	3858178	24/03/2022	GPCT	Discussão sobre titulação coletiva e autodeclaração.

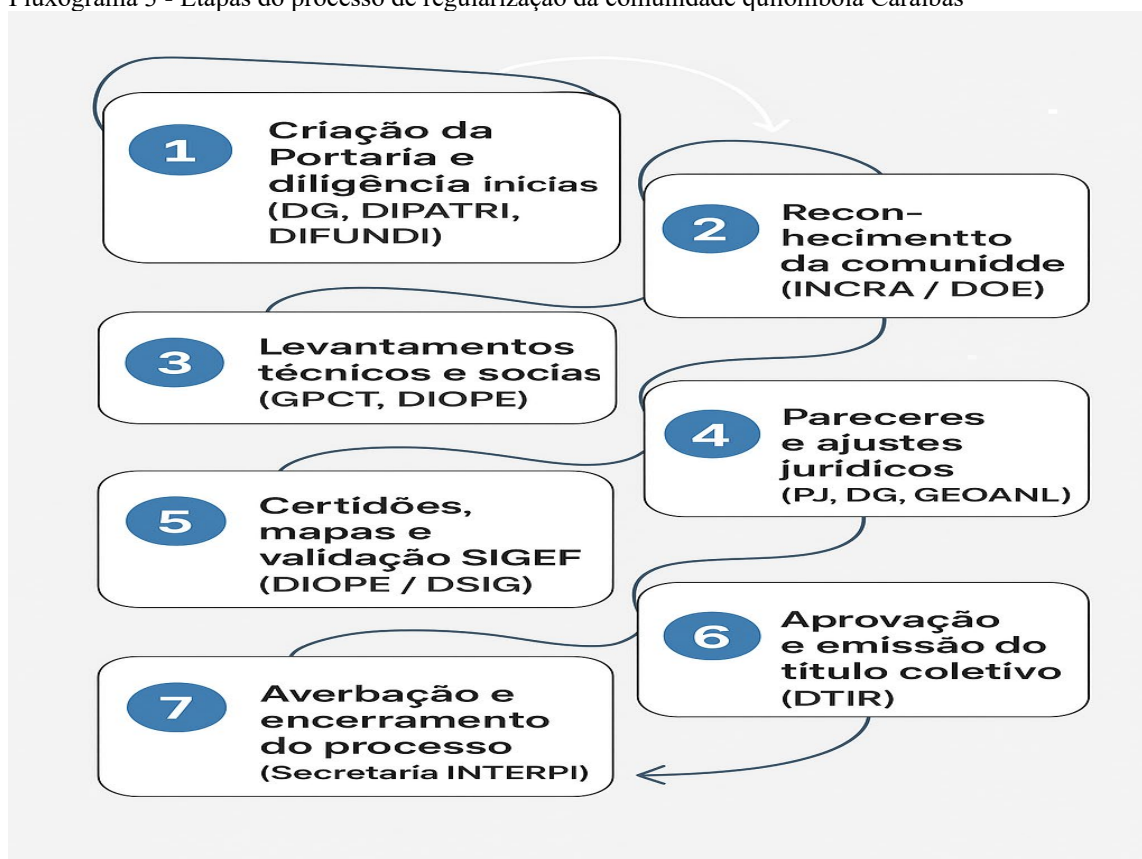
Etapa	Documento	ID	Data	Setor responsável	Descrição de conteúdo
	Nota informativa (Liliane)	3858179	28/03/2022	GPCT	Consulta às famílias com matrículas individuais sobre unificação.
	Ofício de solicitação de certidões	3964237	08/04/2022	DG	Solicitação de certidões de inteiro teor.
	Novos mapas e memoriais	4353398–4353410	22/05/2022	Diope	Atualizações considerando exclusões e encravamentos.
	Relatório de viagem	4353411	22/05/2022	Diope	Relato técnico das visitas e ajustes territoriais.
	Relatório técnico documentado (Antônia)	4600000 aprox.	24/05/2022	GPCT	Reuniões e inclusão de propriedades de quilombolas no território.
	Memorando (Liliane)	4836617	12/07/2022	GPCT → PJ	Consulta sobre unificação dos títulos individuais.
	Despacho PJ	4867572	14/07/2022	PJ	Recomendação para listar e verificar registros.
	Informação (Liliane)	5117723	10/08/2022	GPCT → DG	Encaminha lista de matrículas.
	Solicitação ao cartório	5117960	18/08/2022	DG	Pede certidões de imóveis da comunidade.
	Resposta do cartório	6704837	18/10/2022	Cartório	Informa ausência de registros.
	Despacho DPCT	8202208	29/06/2023	DPCT	Solicita prosseguimento do processo.
	Certidões e nota técnica	8390906 / 9574176	2023	Cartório / DPCT	Certidões recebidas e análise sobre atualização das

Etapa	Documento	ID	Data	Setor responsável	Descrição de conteúdo
					plantas e memoriais.
FINAL	Despacho DG	9673380	06/11/2023	DG	Aprova nota técnica e autoriza providências.
	Mapas, pareceres e despachos técnicos finais	010407526– 010794790	Dez/2023– Jan/2024	Diope / DSIG	Consolidação das peças técnicas e certificações Sigef.
	Despacho de titulação	010827674	22/01/2024	DTIR	Encaminha para análise jurídica final.
	Solicitações de averbação e certidões de matrícula	011096208– 011098331	Fev/2024	DTIR	Averbações das matrículas 1440 e 1442.
	Solicitação do CAR	011193773	23/02/2024	DTIR → Semar	Requisição do CAR ambiental.
	Ofícios e decisões cartoriais	011271661– 011918295	Mar– Abr/2024	DTIR / Cartórios	Troca de informações e nova decisão sobre impasses.
	Despachos e anexações técnicas certificadas	012124661– 012181764	Abr/2024	Diope Certific	Inclusão de plantas, memoriais e dados brutos certificados.
	Título coletivo (partes 1 e 2)	013781515 / 013781630	Ago/2024	DTIR	Título coletivo emitido — áreas 1 (963 ha) e 2 (45 ha).
	Certidão final da Secretaria do Interpi	013987417	14/08/2024	Secretaria Interpi	Encerramento do processo e remessa à Diretoria de Titulação e Registro.

Fonte: elaboração própria, outubro de 2025.

A partir das informações dos quadros anteriores, foi possível elaborar um fluxograma das etapas do processo de regularização do território em análise.

Fluxograma 3 - Etapas do processo de regularização da comunidade quilombola Caraíbas



Fonte: elaborado pela autora em outubro de 2025.

Assim, após a sistematização dos documentos que compõem o processo administrativo de regularização fundiária do território quilombola Caraíbas, situado no município de Isaías Coelho e Campinas do Piauí, foram analisadas as principais peças técnicas, conforme indicado nos quadros anteriores, podendo ser acessadas por meio de sítio eletrônico³⁴.

Constata-se que o processo administrativo é composto por 101 documentos administrativos que fizeram parte dos procedimentos até a titulação coletiva do território tradicional. Para fins desta tese, os documentos mais pertinentes são o Relatório Antropológico e o Relatório Fundiário, que detalham a identificação, a delimitação e o histórico socioeconômico da comunidade, enfatizando as relações de parentesco e a luta pela terra, além dos conflitos e necessidades básicas da comunidade, tais como o acesso à água e à política de educação quilombola. Os documentos mencionados informam ainda sobre a autodefinição quilombola, a incidência de matrículas e títulos individuais dentro da área coletiva reivindicada pela comunidade.

³⁴ Disponível em: <https://interpi.pi.gov.br/servicos/sistema-eletronico-de-informacoes-sei/>.

É possível perceber que, ao longo de todo o processo de titulação, considerando o período em que tramitou pelo Incra e o posterior processo administrativo no Interpi, os trâmites da regularização fundiária atropelaram o tempo, o entendimento e a manifestação de vontade das pessoas pertencentes a Caraíbas. Isso porque, se o direito ao título coletivo e definitivo nasce como uma conquista do povo quilombola e contribui para o reconhecimento do uso comum de um território tradicional, não há como normalizar que esse mesmo direito seja garantido por meio de violações e atravessamentos, do modo como ocorreu no caso em análise.

Em que pese a comunidade ter sido finalmente titulada em 2024, após quase 18 anos de luta pela regularização, faz-se necessária uma análise aprofundada sobre as ações e omissões do estado durante os procedimentos administrativos, compreendendo que a política fundiária é mais do que mero ato de expedir um título. Por esse motivo, apresentam-se algumas reflexões a partir da análise do fluxo procedimental da titulação de Caraíbas, à luz do princípio constitucional do direito à diferença: “A liberdade, tal como a entendemos, requer o respeito às diferenças e assim se assenta, pois supõe o reconhecimento da igualdade de todos, embora diferentes” (Carvalho Netto; Scotti, 2020, p. 70).

Importa mencionar que, durante a elaboração do Relatório Antropológico, a comunidade quilombola Caraíbas identificou seu território com área de 2.444,1495 ha, área objeto dos conflitos que veremos adiante.

Mapa 1 - Planta identificada e delimitada pela comunidade quilombola Caraíbas

7.1 Planta

Figura 28 – Proposta de delimitação do Território Quilombola de Caraíbas (Isaías Coelho-PI)



Fonte: Relatório Antropológico (Ursini, 2020)

Primeiramente, é necessário pontuar as dimensões da diferença como dispositivo, ou seja, produção de violência, potencializadas no imbróglia jurídico-político desse processo de titulação coletiva:

a) Conflitos gerados pelas ocupações de não quilombolas (“couro seco”):

A presença de ocupantes que não se autoidentificam como quilombolas no território quilombola de Caraíbas é um ponto central no processo de regularização fundiária, que fica absolutamente explícito durante toda a redação do *Relatório Antropológico*. No documento em questão, a antropóloga relata que, em entrevistas com a comunidade, constatou-se que os “brancos” que compraram terras no território de Caraíbas – especificamente a área do Baixão da Gameleira – são chamados de “couro seco” (Ursini, 2020).

Essa nomeação aos brancos faz parte, também, de um processo de autorreconhecimento étnico-racial, visto que “couro seco” passa a ser uma forma de denominar o “Outro não quilombola”, e de reafirmação da identidade quilombola como pertencente àquele território tradicionalmente ocupado. O trecho a seguir, retirado do *Relatório Antropológico* produzido por Ursini (2020, p. 155), confirma esse entendimento: “Os couro seco não quiseram ser quilombola como nós (Pedro Moraes entrevistado em sua casa no quilombo de Caraíbas em 27/10/2020)”.

É possível compreender que o conflito, para além das identidades étnico-raciais distintas, caracteriza-se por ocupações do território diversas entre si, que se chocam ao coexistir em um mesmo território, um caso explícito do que pode ser chamado de tensão de territorialidades (Porto-Gonçalves, 2003, 2009 *apud* Ursini, 2020).

A narrativa dos que se reconhecem como quilombolas em Caraíbas indica que convivem há muito tempo com a exploração e ocupação por famílias alheias à comunidade. Estando as melhores áreas para o plantio concentradas na região do Baixão da Gameleira, adquiridas por familiares não quilombolas, essas terras foram, por vezes, “compradas baratinho a troco de uma esmola, de uma criação” em tempos de fome. Como resultado, os “negros ficaram com as terras ruins” (Ursini, 2020, p. 148).

Além da questão das terras para o plantio, a comunidade aponta um conflito por recursos naturais, informando que as ocupações por terceiros não quilombolas comprometem o acesso aos recursos ambientais para a sobrevivência da comunidade, incluindo madeiras, melhores solos e fontes de água. Há casos documentados de não quilombolas expandindo suas áreas ao substituir cercas e apropriando-se de bens públicos, como um poço artesiano instalado pela

prefeitura para consumo humano, cujo uso foi restringido por uma família não quilombola incidente na área.

Durante os trabalhos de campo que se materializaram no *Relatório Fundiário*, foram identificadas 21 famílias/lotes dentro da poligonal georreferenciada do território que não se autodefiniam como quilombolas. Dessas, 13 áreas tinham matrículas (registro em cartório) e 8, títulos sem matrícula.

Mapa 2 - Mapa com todas as matrículas incidentes no território quilombola

4.4. Mapa das áreas com matrículas incidentes, integral ou parcialmente, no território tradicional.



Fonte: Processo administrativo Caraíbas

Houve uma exclusão de áreas ocupadas/matrículas por não quilombolas ou por quilombolas que não quiseram a titulação coletiva, após parecer jurídico do Interpi, o qual indicou que o título de doação não pode dispor sobre essas áreas, sob risco de configurar *venda a non domino*. Dessa forma, foi decidido que todas as áreas registradas/matriculadas de proprietários não quilombolas (assim como as de quilombolas) seriam retiradas do perímetro a ser titulado coletivamente pelo Interpi, sendo atualizados a planta e o memorial descritivo da área.

Observa-se assim que há conflitos internos entre as ocupações no território de não quilombolas e de quilombolas com áreas já tituladas de forma individual. No que se refere aos quilombolas com áreas tituladas individualmente dentro do território coletivo, houve momentos de tensão por ocasião da definição étnica do grupo, pois todos afirmaram sua autodefinição,

mas alguns não quiseram integrar a área coletiva, permanecendo com seus títulos individuais. Os demais quilombolas que quiseram o título coletivo acabaram sendo também excluídos da área final titulada, encaminhada para o Incra para futura desapropriação e integração ao coletivo.

Nesse contexto, há uma preocupação, pois a demarcação oficial desse território tradicional ficou com várias áreas individuais dentro de áreas de uso coletivo, o que mais tarde pode ser elemento potencializador de novos conflitos, considerando que essas áreas podem ser objeto de contrato de compra e venda, e terceiros estranhos podem adentrar o território e interferir no modo de vida da comunidade de Caraíbas.

O fato de esses ocupantes não quilombolas terem permanecido com a propriedade individual, em vez de terem sido desapropriados mediante indenização, denota que, para o estado do Piauí, a titulação coletiva não prevalece sobre a titulação individual/privada, indo de encontro com a jurisprudência em âmbito federal, que pacifica o direito definitivo das comunidades quilombolas ao território tradicionalmente ocupado.

Além das áreas construídas, o território de Caraíbas se constitui de todos os elementos socioambientais, enumerados pelo *Relatório Antropológico* e utilizados de maneira comum por todos os moradores, afastando a ideia de áreas absolutamente privadas. Desse modo, aceitar que cercas de ocupações não quilombolas prevaleçam em um território tradicionalmente ocupado, “picotando” os limites territoriais reconhecidos por Caraíbas enquanto de uso comum da comunidade, reflete uma violação do direito ao território.

Destaca-se nesse ponto que, no segundo e vigente decreto de regularização fundiária dos territórios tradicionais, foi retirado o artigo que previa a desapropriação por interesse social, ou seja, observa-se que o estado não quis se comprometer com a garantia da plena territorialidade às comunidades tradicionais.

b) A potencialização dos conflitos internos:

Durante o processo de titulação coletiva, os conflitos internos foram acirrados, pois a titulação coletiva obrigou a Associação Quilombola de Caraíbas a rever seus membros, removendo aqueles que não se autoidentificavam como quilombolas. Isso ocorreu porque a associação era o canal para projetos e recursos voltados especificamente ao público quilombola (como o projeto da Casa do Mel/apicultura), e a comunidade não desejava que terceiros se beneficiassem indevidamente desses projetos.

Devido a isso, os membros não quilombolas foram retirados da Associação e, consequentemente, do projeto da Casa do Mel. À época da escrita do *Relatório Antropológico* (2020), apontou-se a resistência quanto à devolução das caixas de abelha que haviam sido recebidas pelas famílias que não se autodefinem como quilombolas, com o adendo de que a produção de mel virou uma das principais atividades da comunidade, sendo objeto de mutirão e cooperação.

c) A violação ao direito da consulta prévia, livre e informada:

Ao analisar o processo, é possível perceber que notadamente houve uma violação do estado ao direito à consulta prévia, livre e informada, sendo este um direito fundamental garantido aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais: “[...] a consulta prévia, que é um direito fundamental, revela-se como um mecanismo que é indissociável da livre determinação dos povos” (Silva, 2017, p. 280). Esse direito está estabelecido na Convenção n. 169 da OIT e visa a garantir a autodeterminação de cada povo, ou seja, o direito de decidir sobre seu próprio futuro. A legislação determina ainda que o Estado deve dialogar de forma respeitosa e em boa-fé com as comunidades antes de executar qualquer medida legislativa ou administrativa que atinja o território tradicional. É o que ensina a professora Liana Amin Lima Silva (2017, p. 198):

O direito fundamental à consulta e consentimento livre prévio e informado se baseia no direito à participação e livre determinação dos povos indígenas e tribais/tradicionais, considerando a perspectiva dos direitos de grupos étnicos, a fim de verificar o direito de decidir suas próprias prioridades no que concerne ao modelo de desenvolvimento que os afete.

Em 13/02/2020, o Interpi expediu um documento chamado “Aviso de Consulta Prévia”, endereçado às comunidades quilombolas de Queimada Grande, Caraíbas e Riacho Fundo, convidando para a realização de consulta prévia com a finalidade de apresentar a metodologia dos trabalhos de regularização fundiária e obter sugestões das comunidades. No aviso, a data marcada unilateralmente pelo Interpi era 17/02/2020, ou seja, com uma antecedência de apenas 4 dias contados da data em que o documento fora assinado no SEI e, posteriormente, enviado para as comunidades.

A primeira violação observada é que o estado constrói uma espécie de “Consulta Coletiva” entre três comunidades quilombolas que não pertencem ao mesmo território, ou seja, não há motivação expressa que justifique uma consulta a três comunidades distintas agendada

para o mesmo dia e mesmo horário. Cada comunidade deve ser consultada de maneira individualizada, respeitando sua auto-organização e modo de tomada de decisões, ainda que o objeto da consulta seja semelhante – a regularização fundiária. Ainda, não há qualquer documento anexado no processo que demonstre que a escolha por realizar uma consulta coletiva/conjunta foi opção das próprias comunidades.

Seguindo, é anexada ao *Relatório Antropológico* a imagem digitalizada de uma ata escrita a próprio cunho com a data de 22/03/2020, ou seja, data diversa da inserida no “Aviso de Consulta Prévia” apresentado acima. Além disso, ao ler a ata anexada, é possível entender que o objeto da consulta foi a continuidade dos trabalhos de campo. Considerando o início do período pandêmico, nenhum outro tema foi inserido como objeto de deliberação/debate entre estado e comunidade. Ou seja, não é possível compreender se essa ata anexada ao processo se refere ao processo de consulta sobre a metodologia de trabalho da regularização fundiária empreendida pelo Interpi, de modo que não há rastros documentais sobre a opinião dos comunitários de Caraíbas acerca da identificação e delimitação territorial que começaria a ser realizada.

Para que de fato houvesse uma consulta nos termos do artigo 6º da Convenção n. 169 da OIT, seria preciso garantir uma consulta culturalmente adequada, sendo crucial realizar a pré-consulta (ou plano de consulta). Nessa etapa, as regras apropriadas são estabelecidas conjuntamente com o povo e a comunidade envolvida, respeitando sua autonomia territorial e dinâmica local, conforme o caso específico. Além disso, deve-se seguir o Protocolo de Consulta Prévia, caso a comunidade já o tenha elaborado ou esteja em processo de construção (Silva, 2017, p. 206).

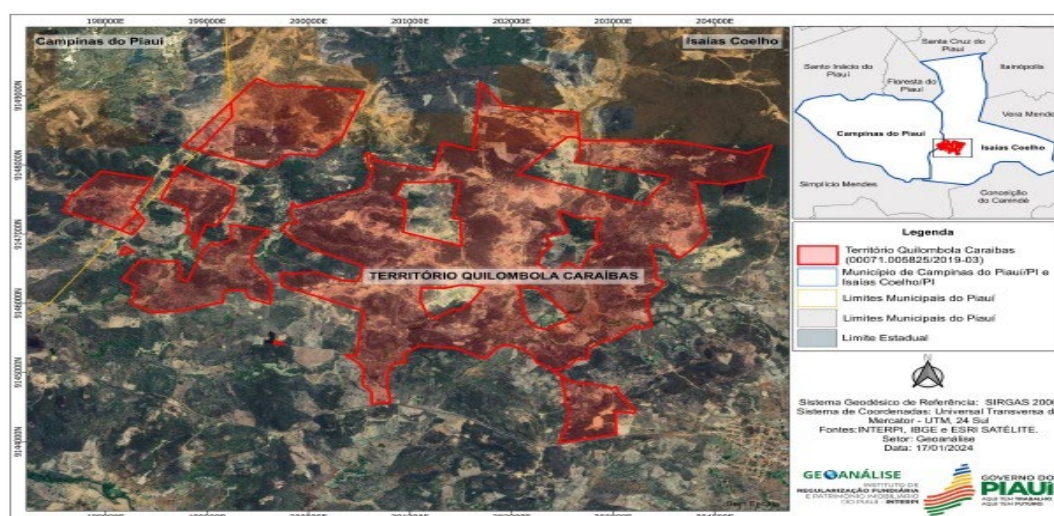
Pelo que foi apresentado até aqui, observa-se a violação a alguns princípios da consulta livre, prévia e informada: no caso, há um desrespeito ao princípio da informação – as comunidades devem ter acesso a todas as informações necessárias, completas e de maneira transparente – e ao princípio da participação – é obrigatório possibilitar a efetiva participação da comunidade em todo o processo de tomada de decisão, respeitando o tempo necessário para a compreensão do objeto que está sendo consultado. Quem deve dizer como e quando quer ser consultado é a própria comunidade. Ainda que na ausência de um Protocolo de Consulta, não cabe ao estado “convidar” ou “avisar” a comunidade sobre uma consulta de maneira unilateral. Lembrando que a consulta prévia não deve ser confundida ou entendida como uma audiência pública.

Em outro momento do processo, em 2022, houve uma nova consulta prévia realizada, dessa vez sobre a unificação dos títulos privados de algumas famílias quilombolas em título

coletivo. Isso porque algumas famílias quilombolas já possuíam títulos individuais doados pelo estado na década de 1980. A regularização coletiva exigia que fosse realizada uma unificação dessas matrículas individuais ao título coletivo.

Nessa consulta, das 26 famílias quilombolas que possuíam matrículas individuais, 20 concordaram com a unificação (autorizando a desistência do título individual em prol do coletivo) e 6 famílias quilombolas não concordaram com a unificação dos seus títulos ao território coletivo, preferindo manter seus títulos individuais. Entretanto, apesar de as 20 famílias concordarem com a unificação, o território dessas também foi objeto de retirada (recortada ou encravada) do território coletivo. Assim, o Interpi procedeu com a revisão da área a ser titulada coletivamente, retirando as áreas correspondentes a todas as famílias do perímetro da titulação coletiva, ignorando o que fora formalizado em consulta, o que resultou em uma diminuição considerável da área do território tradicional.

Mapa 3 - Mapa final com a retirada das áreas de matrículas (ao todo são 10 imóveis)



Fonte: Processo administrativo de Caraibas.

Tal ação viola diretamente o princípio de que toda consulta realizada aos povos e comunidades tradicionais tem caráter vinculante, ou seja, deve-se respeitar a decisão final da comunidade, garantindo o direito ao consentimento.

3.2.4 *O entrecruzamento das categorias empíricas e da engrenagem jurídica, política e administrativa do processo de regularização fundiária*

Evidenciadas as dimensões e consequências geradas durante o trâmite do processo administrativo no Interpi, discute-se adiante a relação entre os procedimentos administrativos e as categorias empíricas – episteme dos povos tradicionais, raça e etnia, terra e territorialidade:

a) Episteme dos Povos Tradicionais (conhecimentos tradicionais):

Está reconhecida e registrada no *Relatório Antropológico* por meio da história oral e da memória coletiva, constituindo-se a base para a compreensão do percurso histórico da comunidade. Assim, pode-se perceber que o reconhecimento dos saberes tradicionais se manifesta da seguinte maneira: a memória é tratada como “um fio condutor para se entender a identidade e a territorialidade” (Ursini, 2020, p. 340), funcionando como um “discurso de alteridade” que confere identidade ao grupo.

Ademais, o *Relatório Antropológico* demonstrou como conhecimento específico e patrimônio cultural da comunidade os modos de vida, como o uso do Juazeiro para escovar os dentes, a existência de parteiras ou “pegadeiras” e o uso de técnicas de construção de artefatos tradicionais.

Além disso, a sabedoria tradicional da comunidade está materializada em objetos e práticas, tais como: a produção de potes de barro, feitos com argila da barragem das caraíbas, bastante comum nas comunidades rurais para manter a água fresca, e o uso do pilão para quebrar o milho, ainda frequentemente utilizado na comunidade. Outro exemplo é o uso de adobe (tijolos feitos com argila) para a construção das casas, produzidas por eles mesmo. Essas práticas tradicionais demonstram que as comunidades quilombolas, no caso Caraíbas, transformaram seus saberes tradicionais em verdadeiras tecnologias ancestrais para a manutenção do grupo coletivo e o desenvolvimento social.

b) Raça e Etnia:

Essas categorias empíricas foram identificadas a partir do critério da autodefinição, elemento fundamental para dar início ao processo de regularização, previsto tanto na Constituição (artigo 68 do ADCT) quanto nas normativas estaduais, em especial na Lei Estadual n. 5.595/2006, que autoriza a titulação de terras aos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Assim, o reconhecimento da identidade étnica e racial ocorre por meio da autodefinição como critério fundamental, garantida no Decreto Federal n. 4.887/2003 e na Convenção n. 169 da OIT, que validam a autodefinição da própria comunidade como o critério fundamental para a caracterização dos remanescentes de quilombo. A comunidade Caraíbas é certificada pela Fundação Cultural Palmares desde 2013.

Essas categorias foram essenciais para o reconhecimento do território quilombola, a iniciar pela autodefinição quilombola, conforme previsto nas normativas quilombolas. Assim, a identidade étnica é compreendida como identidade contrastiva, surgindo pela oposição “nós diante dos outros” (Ursini, 2020, p. 94). Desse modo, a etnicidade é utilizada como um instrumento político de caráter reivindicatório.

Além do pertencimento étnico (quilombolas), há fortemente a presença do pertencimento racial (negro), evidenciada nas falas por apelidos como “Mãe Preta” e “Negra Gil” (Ursini, 2020, p. 152). Ou seja, a memória da comunidade contém a presunção de ancestralidade negra relacionada à resistência contra a opressão histórica vivenciada pelos negros escravizados. Membros relatam que “aqui era um deserto, não morava ninguém. Esses caraíbas bem que vieram no camburão da África. (Pedro Moraes em sua casa, no quilombo de Caraíbas em 27/10/2020)” (Ursini, 2020, p. 152).

O pertencimento ao grupo é demarcado pelas relações de parentesco e pelo confronto direto com os não quilombolas que incidem no território, pois a questão de “querer ser quilombola” (ou não) tornou-se central na redefinição do corpo de membros da Associação Quilombola de Caraíbas, separando-os dos brancos não quilombolas (“couro seco”) que buscavam continuar na Associação de Caraíbas e se beneficiar de projetos destinados ao público quilombola.

c) Terra e territorialidade:

Essas duas categorias são reconhecidas como indissociáveis da identidade do grupo e são o objeto principal da ação do estado, visto que o processo envolve a titulação do território coletivo da comunidade quilombola Caraíbas.

Dessa forma, falar-se-á em uma territorialidade específica, dotada de laços solidários e ancestrais, pois a comunidade demonstra a relação étnico-cultural com a área que reivindica (Almeida, 2008), bem como é demonstrado o conflito entre terra e territorialidade, quando o *Relatório Fundiário* afirma que há ocupações não quilombolas dentro do território coletivo e aponta ainda o conflito sobre a concepção de terra e territorialidade; quando os quilombolas

que possuem título e matrícula de suas terras não desejam integrar a coletividade, observa-se aí a noção de terra enquanto mercadoria, pois o território coletivo não será objeto de contratos de compra e venda, justamente para proteger a identidade étnica daquele grupo. Ressalta-se, mais uma vez, a preocupação com o imbróglio que surgiu durante o processo administrativo, já que as áreas dentro do território tradicional poderão ir para o mercado, comprometendo o modo de vida da coletividade.

Outra questão levantada se refere à delimitação do território tradicional quilombola, pois o território é definido como o local onde se realiza a ocupação, o uso dos recursos naturais, a habitação e a vida cotidiana. A área reivindicada de Caraíbas (atualmente 2.440,9176 hectares na última medição, inserida nas Glebas Data Poções e Data Campo Grande) é constituída por 9 localidades ou agrupamentos familiares: Caraíbas, Forno Velho, Baixão da Gameleira, Simões, Limpos, Malhada das Caraíbas, Olho d'Água, Volta do Riacho e Lagoa Funda. Essa territorialidade é uma projeção das relações sociais de parentesco no espaço. A localização das casas e a mobilidade da comunidade entre as localidades demonstram a sua ocupação histórica.

A comunidade relata ainda o contexto histórico fundiário e dos conflitos, associando as terras às “Fazendas Nacionais”, que eram terras públicas, reforçando o direito ao domínio sobre elas. A territorialidade se manifesta na estratégia de defesa do território, como o uso de roças em locais estratégicos para impedir a entrada de terceiros.

Importante mencionar que o processo de regularização do território quilombola teve início em 2006 no Incra, antes mesmo de a comunidade ser certificada pela Fundação Cultural Palmares, o que só aconteceu em 2013. Ou seja, o processo foi aberto, mas ficou sem andamento, considerando que, de acordo com a normativa federal, o primeiro passo para a regularização fundiária de comunidades quilombolas ser iniciada é a certificação pela Fundação Cultural Palmares. Pois, o Decreto nº 4.887/03 exige a certificação emitida pela FCP para abertura do processo de regularização fundiária.

Em 2019, quando o Interpi recepcionou os processos quilombolas que tramitavam no Incra, o processo de Caraíbas passou a ser tramitado no âmbito estadual. Assim, o Interpi, orientado pela Lei Estadual n. 7.294/2019, deu seguimento ao processo de reconhecimento territorial.

A área proposta mais recente para a titulação coletiva do Território Quilombola Caraíbas é de 1.286,9923 hectares. O processo de regularização fundiária identificou a área do território em diferentes momentos, refletindo as etapas de delimitação e a exclusão de áreas particulares. Assim, inicialmente, a área proposta e delimitada pela comunidade no *Relatório Antropológico*, de dezembro de 2020, era de 2.444,1495 hectares. Entretanto, a Planta Georreferenciada de

2022 indicava uma área total de 2.440,9176 hectares. Essa área estava inserida nas glebas estaduais Data Poções (Matrícula n. 1.440) e Data Campo Grande (Matrícula n. 1.442).

Porém, superados os imbróglios das matrículas de não quilombolas e de quilombolas que não quiseram integrar a área coletiva, foi feita a retificação da delimitação da área. Assim, como já narrado anteriormente, o Interpi determinou que o título de doação coletiva não poderia dispor sobre glebas já matriculadas em nome de particulares, sob pena de configurar *venda a non domino*.

O Parecer de Geoanálise mais recente (21/2024) estabeleceu que o Território Quilombola Caraíbas, após essas exclusões e retificações, passou a ter área de 1.286,9923 hectares. Essa área mais recente também está localizada entre a Gleba Pública Data Campo Grande (com aproximadamente 50,4% ou 647,862 hectares) e a Gleba Pública Data Poções (com aproximadamente 49,6% ou 639,13 hectares). Por fim, 1.286,9923 hectares representam a área ajustada que o Interpi tituló coletivamente, conforme a legislação estadual.

Diante do exposto, pode-se concluir que o processo de regularização do território quilombola Caraíbas foi motivado por complexidades que derivam de fatores legais, fundiários, institucionais e sociais, exigindo uma série de etapas técnicas detalhadas, resoluções de conflitos de domínio e coordenação entre diversas esferas do poder público.

3.2.5 As complexidades do processo de Caraíbas e a regularização fundiária que (des)organiza o território

Resume-se o processo de Caraíba da seguinte forma:

a) Complexidade Legal e Institucional: O processo teve início no Incra em 2006 (n. 54380.002905/2006-10) antes de ser formalmente instaurado no Interpi em 2019, o que demonstra uma longa e intrincada jornada burocrática.

b) Multissetorialidade: A regularização exige a articulação entre várias diretorias do Interpi (Dipatri, Difundi, Diope), além de consultas e comunicações externas com órgãos federais (Incra, Iphan, Semar) e estaduais (Procuradoria Jurídica).

c) Complexidade Fundiária e Georreferenciamento: O território está inserido em duas glebas públicas estaduais (Data Poções, Matrícula n. 1.440, e Data Campo Grande, Matrícula n. 1.442), o que exige procedimentos específicos de desmembramento e doação por parte do estado. Nesse sentido, foi identificada a incidência de matrículas particulares dentro do perímetro quilombola, de modo que o processo inicial delimitou uma área de 2.444,1495 hectares, mas esta precisou ser retificada para 1.286,9923 hectares após a exclusão de áreas

matriculadas. Além disso, não consta no processo administrativo o envio das áreas matriculadas para que o INCRA providencie a desapropriação e integre a área ao território coletivo.

d) Complexidade Cartorial (Registro): A fase de registro do título coletivo envolveu uma Suspensão de Dúvida Registral Inversa, indicando disputas legais sobre o procedimento correto para registro. Foi determinado que o Interpi deve primeiramente requerer a averbação do desmembramento da área quilombola na serventia competente (Simplicio Mendes, onde a matrícula original está registrada) para, somente então, requerer o registro do título coletivo em Isaías Coelho. Essa etapa de desmembramento e averbação é um ponto crítico e complexo do procedimento final. Ou seja, até outubro de 2025, o título de reconhecimento de domínio coletivo em favor da comunidade quilombola Caraíbas não está efetivamente registrado em nome da associação que os representa, permanecendo o registro em nome do estado do Piauí.

e) Complexidade Social (Relacionada ao Título Coletivo): Foi necessário definir a situação de famílias não quilombolas incidentes no território (13 com matrículas e 8 sem), o que gerou a necessidade de retificação do CAR Coletivo para excluir essas propriedades registradas, impedindo que esses terceiros acessassem créditos rurais. Outrossim, houve o acirramento de conflitos internos, o que levou a Associação Quilombola de Caraíbas a revisar seus membros para excluir aqueles que não se identificavam como quilombolas, a fim de garantir que os benefícios de projetos (como o da apicultura) fossem destinados apenas ao público-alvo.

Observou-se ainda, na análise do processo administrativo, que não consta o Parecer Jurídico do procurador do estado responsável pela atuação do Interpi — peça técnica que baliza, por meio da análise jurídica, os procedimentos técnicos realizados. A ausência desse documento indica mais uma fragilidade do processo administrativo, bem como da política fundiária executada.

Ainda que não haja prejuízo aparente, mas considerando que todo o procedimento apresenta falhas, esse parecer seria um elemento de segurança para a proteção do território tradicional da comunidade quilombola.

Ao consultar os servidores acerca da ausência do Parecer Jurídico, foi informado que, devido à falta de resposta ao despacho encaminhado à Procuradoria Jurídica do Interpi, e considerando que a solenidade de entrega já estava marcada, optou-se por dar seguimento ao processo. Ou seja, mais uma vez, os números parecem ser o que realmente importa nessa política fundiária que se apresenta como eficiente.

Outra observação é que os títulos passaram a ser numerados — no caso dos títulos de Caraíbas, com os números 5 e 6 —, indicando a quantificação das entregas. É um detalhe, mas

que se soma à análise de que os números parecem interessar mais do que a qualificação dos procedimentos, o reconhecimento das diferenças e a garantia de direitos.

Ademais, passados quase dois anos desde a entrega dos títulos coletivos à comunidade quilombola de Caraíbas, as áreas com matrículas ainda não foram desapropriadas, bem como não foram encaminhados ao INCRA. Todavia, em maio de 2019, por meio da Portaria nº 1.107, a Comunidade Quilombola de Caraíbas foi reconhecida oficialmente pelo INCRA. A partir desse reconhecimento, foi realizado um novo cadastro de famílias, ampliando o número para 160, que passaram a ser beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária³⁵.

A fragilidade do procedimento administrativo é constatada pelo exposto, bem como pela falta de reconhecimento das especificidades da comunidade, que mais uma vez corre o risco de ter seus direitos territoriais violados pela morosidade e inefetividade da política fundiária do Piauí.

Por fim, destaca-se que o processo de regularização fundiária do Território Quilombola Caraíbas, em Isaías Coelho (PI), é um processo de longa duração, que se estendeu por quase 18 anos, se considerado o seu início na esfera federal. Já a fase sob gestão do Interpi, que começou formalmente em setembro de 2019, levou cerca de 4 anos e 5 meses até a previsão de entrega dos títulos.

3.3 O direito fundamental à diferença como diretriz constitucional na construção da política fundiária para os povos e comunidades tradicionais no Piauí

Ao longo desta tese, foi demonstrada a relevância do reconhecimento do direito à diferença, expressa por meio das categorias empíricas produzidas pelos próprios povos e comunidades tradicionais — quais sejam: episteme dos povos tradicionais, raça e etnia, terra e territorialidade.

A partir dessas categorias analisadas, e tomando o direito fundamental à diferença como elemento teórico que fundamenta esta pesquisa, passamos agora às reflexões finais. Para tanto, convido-os a uma reflexão crítica acerca da política fundiária do Piauí, considerando o contexto sócio-histórico e político dos povos tradicionais, as normativas de reconhecimento territorial ao nível estadual e a execução prática dessas normativas no âmbito institucional, com base na análise do processo administrativo realizado.

³⁵ Fonte: Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/comunidade-quilombola-caraiba-pi-tem-territorio-reconhecido-pelo-incra>.

Compreendendo que os princípios que norteiam os direitos fundamentais têm força normativa e, portanto, devem ser considerados e aplicados, ao analisar o caso da política fundiária, a própria previsão na Constituição já garantiria, por si só, o direito coletivo ao território que ocupam, cabendo ao Estado apenas reconhecê-lo e declará-lo. Na prática, percebemos que essa não é a realidade.

O Piauí foi legitimado a partir da exploração e violação das vidas negras e indígenas durante todo o período colonial. No pós-abolição, assim como no restante do Brasil, a população negra continuou sendo invisibilizada nas políticas públicas de garantias fundamentais — entre elas, o acesso à terra. Aos povos indígenas foi negada até mesmo a própria existência (no Piauí), o que os levou a adotar estratégias de sobrevivência diante da recusa do estado em reconhecê-los.

Já os povos tradicionais de outros segmentos precisaram, a partir de seus modos próprios de vida, adaptar-se ao clima seco do sertão, do cerrado e dos cocais, preservando suas culturas e tradições e criando mecanismos de sobrevivência, na maioria das vezes sem qualquer incentivo estatal — especialmente no que se refere à preservação de suas terras tradicionalmente ocupadas.

Ao contrário do que seria esperado, o Piauí, assim como fez o Estado brasileiro no pós-abolição ao incentivar a imigração europeia com doações de terras, vem impulsionando desde a década de 1970 — e, com mais intensidade, a partir dos anos 2000 — a migração de sulistas para o estado, sobretudo para a região do Cerrado. Esse processo tem ignorado completamente a existência das comunidades locais e dos povos tradicionais que, em sua maioria, habitam há séculos essas regiões. Essa migração vem ocasionando uma série de grilagens de terras, o que tem sido recentemente noticiado na mídia graças a operações da Polícia Federal e MPF. Óbvio que não se está generalizando os casos de migração, apenas apontando que, em muitos casos, os conflitos são gerados pelo incentivo estatal à migração e colonização de terras já ocupadas, especialmente no sul do Piauí.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, esses povos passaram a ter garantias constitucionais de acesso à terra e ao território. Todavia, o Piauí demorou a reconhecer formalmente os direitos desses grupos. O Interpi, criado na década de 1970, não previa espaço na sua estrutura funcional para tratar das demandas dos povos culturalmente diferenciados — os chamados povos tradicionais —, mesmo após a Constituição.

A partir de 2003, com a vigência de um decreto que disciplina norma constitucional de identificação, demarcação e titulação de terras quilombolas, observa-se um avanço, graças à intensa luta do movimento social quilombola. No entanto, até 2020, apenas cinco comunidades

havia sido tituladas – e nenhuma registrada –, no Piauí, enquanto cerca de 68 processos foram abertos no Incra.

Para os povos indígenas, com a edição da Lei n. 7.394/2020, iniciou-se tardiamente o reconhecimento formal da existência de povos indígenas no Piauí. O mesmo ocorreu com as quebradeiras de coco babaçu, reconhecidas pela Lei n. 7.888/2022 – embora esta última esteja sob questionamento quanto à sua constitucionalidade pela PGE/PI. Ou seja, mais uma vez, o próprio estado busca brechas para não garantir os direitos de povos historicamente vulnerabilizados.

Apesar de as recentes normativas assegurarem, em alguma medida, o acesso formal desses povos aos territórios que ocupam, suas diferenças continuam sem reconhecimento. O estado impõe um modelo único para formalizar os procedimentos administrativos, o que, infelizmente, não se aplica a todas as realidades, principalmente aquelas que enfrentam conflitos fundiários. Por exemplo, o Piauí criou uma nova categoria ao se referir aos indígenas, denominando-os “comunidades tradicionais indígenas” em vez de “terras indígenas” (Varão, 2024). Assim, o estado tenta restringir os direitos dos povos originários, limitando-os à ocupação de terras públicas e devolutas, sem qualquer plano de gestão para essas comunidades, que permanecem entregues à própria sorte.

Os próprios indígenas relatam que exigem a titulação de todo o seu território – não cabe ao estado delimitar/limitar quais áreas lhes pertencem, mas sim declará-las. Por isso, a política fundiária do Piauí, embora se apresente como garantidora e inovadora, revela falhas institucionais profundas em sua interpretação e concepção. Não é possível tratar os povos originários como povos tradicionais com base em uma interpretação ampliada do artigo 3º do Decreto n. 6.040/2006, considerando que não basta titular a área; é necessário garantir que esses povos possam viver com dignidade e tenham acesso às políticas públicas destinadas aos povos originários na política indigenista.

Outro aspecto complexo para os povos indígenas nos procedimentos administrativos é a exigência de uma associação legalmente constituída. Nota-se que a legislação se inspira no decreto referente às comunidades quilombolas; entretanto, tal exigência não se aplica à realidade dos povos indígenas, uma vez que, segundo o regramento federal, não precisam se organizar por meio de associações — o título de suas terras é registrado em nome da União, por meio da SPU.

No caso dos quilombolas, a política estadual parece atender de forma mais ampla a esse público, porém ainda limitada à ocupação de áreas estaduais e devolutas. O estado alega não realizar desintrusão nem desapropriação, encaminhando tais demandas ao Incra – o que, na

prática, resulta em mora, inércia e pouca efetividade na regularização dos territórios quilombolas.

Por fim, as comunidades ribeirinhas e as quebradeiras de coco que foram contempladas pela política estadual, até o momento, beneficiaram-se de acordos e desapropriações por interesse social, ou por ocuparem áreas totalmente devolutas e incorporadas ao patrimônio público. Nessas situações, também se exige que estejam organizadas por meio de associações legalmente constituídas.

Para compreender o reconhecimento do direito à diferença nos processos de regularização fundiária dos territórios de povos e comunidades tradicionais, é preciso observar de que forma o decreto que orienta o reconhecimento territorial destaca elementos que, em certa medida, evidenciam a autodefinição e a territorialidade relacionada à tradicionalidade e à ancestralidade.

Percebe-se que as categorias empíricas discutidas no segundo capítulo desta tese se revelam, em parte, na estrutura do RIDT, que exige a apresentação de elementos que caracterizem a relação dos povos com sua territorialidade e identidade. Vale mencionar que não é a redução ou a ausência³⁶ dessa peça técnica que garantirá o reconhecimento territorial, pois ela representa o registro da especificidade daquele território. Caso esse elemento seja ignorado no processo administrativo, o procedimento poderá ser reduzido aos moldes da regularização de áreas ocupadas por pessoas privadas e não coletivas. Essa peça não serve apenas para eventuais contestações ou defesa, mas constitui um registro oficial – que, por vezes, é solicitado pelo próprio estado para garantir os direitos ligados à identidade e à relação da comunidade com seu território.

No que se refere às categorias raça e etnia, o direito à diferença manifesta-se a partir do princípio da autodefinição, resguardado pela Convenção n. 169 da OIT, elemento fundamental para determinar quem é elegível à regularização fundiária como território tradicional. O artigo 1º do referido decreto reconhece que o processo de regularização se aplica aos “indígenas, quilombolas e tradicionais”. Essas categorias estão implicitamente relacionadas às questões étnico-raciais e culturais, garantindo o direito de se diferenciar das demais populações – ora como elemento de inclusão e garantia de políticas públicas, ora como fator de discriminação negativa, impedindo o acesso a direitos.

A categoria episteme dos povos tradicionais, ou seja, o conhecimento tradicional, manifesta-se no processo ao transformar a memória, a história oral e as práticas culturais em

³⁶ Em vários momentos, a instituição já demonstrou o interesse na possibilidade de abolir a peça técnica, crendo que seria uma etapa a menos e que aceleraria o procedimento administrativo.

elementos probatórios cruciais para a delimitação do território, como os elementos sócio-históricos, que incluem a memória e a identidade do povo. As práticas culturais também são elementos que devem constar no RIDT. Observa-se ainda que o decreto prevê a inclusão de estudos elaborados sobre a comunidade, desde que entregues por ela própria e avaliados pelo Interpi quanto à sua higidez. Nesse aspecto, é possível afirmar que tais estudos – acadêmicos ou não – podem conter elementos que valorizem e reconheçam a episteme dos povos tradicionais, considerando que se trata de um ato voluntário da comunidade ao dispor dessas peças técnicas em substituição às produzidas pelo órgão estatal.

Quanto às categorias terra e territorialidade, o decreto menciona a territorialidade como um conceito que vai além da propriedade (terra), pois considera como área a ser delimitada aquela necessária à reprodução física, social e cultural do grupo. Dessa forma, o direito à diferença poderá ser reconhecido ao se compreender o território como elemento essencial ao modo de vida da comunidade coletiva. Além disso, essa territorialidade deve ser indicada pelo próprio grupo autodefinido, ou seja, as peças técnicas, como o mapa e o memorial descritivo, devem refletir a delimitação territorial apontada pela comunidade.

Em relação à raça, etnia e autoidentificação, conforme o artigo 7º, § 2º, é importante assegurar que o critério da autoidentificação prevaleça sobre quaisquer exigências burocráticas externas, salvo em casos de má-fé comprovada. Essa medida garantiria o respeito à autodefinição das comunidades tradicionais, reconhecendo sua legitimidade como elemento central no processo de reconhecimento territorial.

No que se refere à episteme tradicional, prevista no artigo 6º, inciso I (Histórico), recomenda-se que a descrição da ocupação baseada na memória coletiva e nas práticas tradicionais seja considerada o elemento preponderante para a delimitação do território culturalmente necessário. Essa interpretação valoriza o conhecimento tradicional e as narrativas próprias das comunidades, reconhecendo-as como fontes legítimas de comprovação da ocupação.

Quanto à terra e à territorialidade, o artigo 9º, § 2º, que trata das “adequações” em casos de sobreposição com áreas privadas, poderia ser revisto para garantir que eventuais reduções de território não inviabilizem a reprodução física e cultural dos grupos. É essencial assegurar que o direito à diferença não seja subjugado integralmente à lógica da propriedade privada já regularizada pelo Interpi, preservando o vínculo histórico, simbólico e espiritual das comunidades com suas terras tradicionais.

Por fim, em relação às formas de organização, os artigos 6º (*caput*) e 17 poderiam ser interpretados ou alterados de modo a flexibilizar a exigência de que o título de reconhecimento

seja outorgado exclusivamente em nome de uma associação legalmente constituída. Essa flexibilização permitiria que o direito à diferença se estendesse também às formas próprias de organização social e política das comunidades, respeitando seus modos tradicionais de governança e evitando a imposição de um modelo jurídico estatal que não corresponde às suas dinâmicas internas.

Não obstante, ao analisar a política fundiária, tanto em suas normativas quanto em sua execução, foi possível identificar mecanismos que geram dificuldades e potencializam limitações ao pleno acesso aos territórios tradicionais, sobretudo quando comparados às garantias constitucionais e internacionais adotadas pelo Brasil. As normativas estaduais deveriam ter como parâmetro essas garantias constitucionais (incluindo as internacionais adotadas pelo ordenamento brasileiro) e não as restringir em sua efetivação.

Entre as principais complicações e desafios que surgem no processo de regularização fundiária coletiva, destaca-se, em primeiro lugar, a obrigatoriedade de que as comunidades tenham uma associação legalmente constituída. Sabe-se que essa não é a forma tradicional de organização dos povos e comunidades tradicionais, mas foi o modelo adotado pelo Estado como requisito para a transferência das titulações coletivas às comunidades quilombolas. Assim, essas comunidades são obrigadas a se organizar formalmente e constituir uma associação, o que tem gerado inúmeros conflitos internos, uma vez que se trata de uma forma de organização imposta, e não resultante de suas práticas culturais e sociais próprias. Não há, até o momento, alternativas previstas em norma que substituam esse modelo. Dessa forma, cabe ao Estado brasileiro – e também aos estados federados, como o Piauí – refletir sobre mecanismos de apoio à formação dessas associações, considerando os custos burocráticos, formativos e de gestão que esse processo exige.

Outro ponto sensível diz respeito à consulta prévia, livre e informada, prevista no artigo 6º da Convenção n. 169 da OIT. Embora o decreto estadual assegure a participação das comunidades em todas as fases do procedimento administrativo, a forma como a consulta é descrita levanta dúvidas quanto à sua aderência ao conceito de consentimento livre, prévio e informado. O artigo 7º prevê a convocação por meio de edital e a realização de visita técnica, na qual se lavra uma ata registrando a autodefinição da comunidade como tradicional e seu acordo com o pedido de regularização fundiária coletiva. No entanto, o decreto não especifica o grau de consulta e consentimento necessário em relação ao próprio processo de delimitação territorial (RIDT), nem sobre os eventuais impactos decorrentes do procedimento. Assim, embora a participação seja formalmente garantida, a ausência de detalhamento sobre os

parâmetros do consentimento livre, prévio e informado pode ser interpretada como uma lacuna em relação às exigências da Convenção n. 169 da OIT.

Também merece destaque a questão da redução ou adequação do território em casos de sobreposição com áreas privadas – talvez este seja o ponto mais complexo. O Capítulo III, que trata da delimitação e identificação do território, prevê que o RIDT é a peça obrigatória que subsidia a definição da área informada pela comunidade. Contudo, o artigo 9º, § 2º, determina que, caso sejam constatadas sobreposições com áreas privadas já regularizadas pelo Interpi, deverão ser realizadas “adequações” na área sugerida pelo RIDT. Tal previsão abre espaço para que o território tradicional, delimitado conforme práticas históricas e culturais da comunidade, seja reduzido administrativamente. Essa possibilidade pode configurar violação ao direito constitucional previsto no artigo 231 da Constituição Federal e no artigo 68 da ADCT, que reconhece aos povos indígenas e quilombolas a posse permanente das terras que tradicionalmente ocupam, independentemente de sobreposições com títulos de origem posterior.

O processo de regularização também apresenta uma etapa de publicidade, seguida de prazo para contestação por parte de terceiros interessados. O resumo do RIDT, a planta e o memorial descritivo devem ser publicados no *Diário Oficial* e nos *sites* do Interpi. O artigo 13 do decreto estabelece um prazo improrrogável de 15 dias para apresentação de contestações. Embora a previsão de contestação seja um elemento comum nos processos administrativos, o prazo exíguo de 15 dias para análise de documentos técnicos complexos, como o RIDT, a planta e o memorial descritivo, introduz um elemento de insegurança jurídica, dificultando o reconhecimento dos territórios e exigindo que o Interpi (por meio da DPCT) elabore parecer técnico sobre os fatos e argumentos apresentados. Embora a iniciativa, em um primeiro momento, tivesse como objetivo garantir a celeridade dos procedimentos, na prática, dificilmente será executado dessa forma, dada a limitação de pessoal para realizar tal procedimento.

Ademais, nos três anos de atuação nos processos de regularização das comunidades tradicionais, observei inúmeros entraves que vem retardando as titulações coletivas, tais como: falta de arrecadação das terras devolutas (que tem tido certo avanço, comparando ao marco temporal de 2019); falta de profissionais habilitados para elaboração de relatório de identificação e delimitação do território; falta de serviços de campo, como cadastros e georreferenciamento; títulos individuais registrados de quilombolas e não quilombolas dentro do território para os quais não houve resolução/decisão e estão travados; mudanças de gestão, que frequentemente atrasam os trâmites; demora nas respostas do cartório sobre documentação

e registro; o racismo institucional, perceptível quando se trata das demandas das comunidades tradicionais dentro do órgão, dentre outros entraves para os quais se pretende buscar a resolução, formular orientação para a comunidade e para o órgão, a fim de concluir o processo de regularização.

Percebe-se que, embora o marco normativo estadual do Piauí apresente avanços no reconhecimento formal dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, tanto a concepção da política fundiária estadual quanto sua implementação ainda contêm entraves significativos, resultando em novas violações aos direitos territoriais desses povos.

A exigência de associação formal, a possibilidade de redução territorial, a limitação do prazo para contestações e a fragilidade na aplicação do princípio da consulta prévia, livre e informada são apenas alguns exemplos de que, embora o Piauí se apresente como pioneiro na regularização fundiária de povos originários e comunidades tradicionais, o que é justificado pelo número de títulos que entrega anualmente, na prática, o recebimento do título não significa que a comunidade teve seu direito à diferença respeitado. A efetividade de uma política de regularização fundiária não se mede pela quantidade de títulos entregues, mas, sim, pelo respeito ao direito de participação, direito de decisão e direito à totalidade do território tradicionalmente, o que não vem sendo observado nos trâmites dos procedimentos administrativos que acontecem no âmbito do Interpi. Para que haja uma efetiva proteção aos territórios tradicionais, é essencial que a política fundiária – da sua concepção até a sua execução – alinhe-se às garantias constitucionais e normas nacionais e internacionais de proteção aos territórios tradicionalmente ocupados.

Por fim, ressalta-se que a proposta central desta tese é demonstrar que o direito fundamental à diferença é a base constitucional que possibilita o reconhecimento territorial dos povos e comunidades tradicionais. Parte-se do entendimento de que, sem a incorporação desse direito na formulação e na execução da política fundiária, qualquer procedimento administrativo corre o risco de reproduzir as mesmas violações históricas de direitos que esses povos vêm enfrentando. Assim, a efetividade da política fundiária depende diretamente de seu alinhamento com a garantia do direito à diferença, enquanto fundamento ético, jurídico e político de justiça territorial.

O Piauí, ao tentar promover a igualdade, corre o risco de reproduzir novas desigualdades, já que os povos tradicionais devem ser tratados de forma igual no que se refere ao acesso a direitos e políticas públicas, mas também precisam ter suas diferenças e especificidades reconhecidas nesse processo. Só assim será possível efetivar, de maneira plena, o direito fundamental à diferença.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Fogo!... Queimaram Palmares,
Nasceu Canudos.
Fogo!... Queimaram Canudos,
Nasceu Caldeirões.
Fogo!... Queimaram Caldeirões,
Nasceu Pau de Colher.
Fogo!... Queimaram Pau de Colher..
E nasceram, e nascerão tantas outras comunidades
que os vão cansar se continuarem queimando
Porque mesmo que queimem a escrita,
Não queimarão a oralidade.
Mesmo que queimem os símbolos,
Não queimarão os significados.
Mesmo queimando o nosso povo,
Não queimarão a ancestralidade.
(Nêgo Bispo, 2019).*

Como concluir algo que mal acabamos de começar? É com esse questionamento que escrevo as considerações finais desta tese, construída durante quase cinco anos e a muitas mãos, com muitas descobertas e novas percepções, sobretudo sobre o Direito.

Eu sempre soube que deveria escrever sobre o meu Piauí. A vida acadêmica me levou para o campo agrário e para os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais. Como dito no início desta tese, esse tema sempre me foi algo familiar, mas, ao mesmo tempo, distante. Foi na academia que compreendi as complexidades fundiárias e dos sujeitos que vivem e protegem a terra.

Aos poucos, fui vendo que, na verdade, quase tudo eu já tinha visto em algum lugar. Passei a rememorar minha própria experiência de quem foi criada na roça, com pai e avós agricultores, na beira de um rio, onde a chuva era comemorada e motivo de felicidade, e o florescer da mata seca anunciava dias melhores. Assim, foi bem mais fácil compreender o que eu estava lendo e escrevendo.

Esta tese de doutorado se propôs a analisar o direito fundamental à diferença no contexto da aplicação da política fundiária do Piauí nos processos de regularização fundiária dos territórios dos povos e comunidades tradicionais.

Por vários momentos, pensei: “Vou pular a parte histórica e seguir para o que importa, analisar o Direito e sua aplicação”. Mas não há como falar de povos tradicionais e da sua relação com a terra sem falar do seu contexto sócio-histórico, que não é apenas um repositório de fatos, mas uma descrição de vivências que são indispensáveis para conhecer o hoje. Considero que as desigualdades socioeconômicas são fruto da desigualdade na distribuição de terras, da falta de acesso formal e do racismo que fundou este país.

Assim, no primeiro capítulo desta tese, buscou-se apresentar o contexto da ocupação fundiária do Piauí, que se deu de forma diferente da dos outros estados, pelo tempo e espaço. E como se deu a relação dos povos tradicionais – indígenas, quilombolas e demais segmentos – no território piauiense.

Ficou evidente que, assim como nos outros estados brasileiros, os povos indígenas sofreram um verdadeiro projeto de genocídio, sendo afirmado pelo próprio Estado que haviam sido exterminados, quando, na verdade, esses povos resistiam e construíam alternativas para se manterem vivos, sem perder sua identidade e cultura.

Para os povos negros (quilombolas), houve violência física e emocional de todo tipo. Tentou-se construir a narrativa de que os negros escravizados no Piauí não sofreram como no restante do país, tese já refutada, pois não há escravidão branda quando se viola a subjetividade e se impõem marcadores sociais de poder para determinar quem é gente e quem não é.

Os povos tradicionais dos demais segmentos, como as quebradeiras de coco babaçu e os ribeirinho-brejeiros, foram construindo seus territórios a partir dos modos tradicionais de vida na lida com o espaço que ocupam e usam. O coco babaçu é o alimento que sustenta milhares de famílias. É uma atividade laboral exercida majoritariamente por mulheres, que sustentam suas famílias com a extração e produção do coco babaçu. Já os ribeirinho-brejeiros desenvolveram práticas de vida para sobreviver e enfrentar as secas e o período de chuva às margens das águas.

Foi possível concluir que os povos e comunidades tradicionais do Piauí resistiram às violências e às violações e sobreviveram. Hoje continuam lutando para ter seus direitos garantidos nas normativas e reivindicam esse reconhecimento. Sua principal reivindicação é o direito à terra, que vem sendo constantemente ameaçado. Foi traçado todo o panorama histórico das normativas federais e estaduais conquistadas pelos povos tradicionais.

Ainda no primeiro capítulo, foi possível identificar que as mulheres de diversos segmentos tradicionais foram e são as protagonistas na luta pelo território, desde a manutenção dos modos próprios de vida até a luta política pela terra. Isso foi perceptível não somente com a revisão bibliográfica, mas também a partir da minha experiência técnica na regularização fundiária e nos conflitos territoriais: são as mulheres que tomam a frente, logo estão expostas a maiores violências. Assim, foi possível destacar algumas das muitas mulheres que fizeram e fazem a luta territorial no Piauí.

Ao final, discutiu-se o direito fundamental à diferença como um princípio constitucional que deve ser reconhecido no processo de regularização fundiária dos territórios tradicionais, a fim de garantir a igualdade de tratamento. É necessário reconhecer as diferenças produzidas a

partir dos modos de vida dos povos tradicionais que os colocam nesse lugar de povos culturalmente diferenciados e que têm relação especial com a territorialidade, espaço de identidade e reprodução física e cultural, material e imaterial, desses povos. Assim, uma política fundiária efetiva é aquela que reconhece as diferenças para tornar efetiva a igualdade formal da qual todos nós gozamos.

No segundo capítulo, observaram-se as normativas vigentes do Piauí para a regularização dos territórios ocupados por povos e comunidades tradicionais. Foi possível constatar que a construção da legislação atual foi motivada pelas reivindicações dos movimentos sociais de luta pela terra, que chegaram a ir pessoalmente à sede do Banco Mundial, nos Estados Unidos, para denunciar o descaso do Piauí no reconhecimento dos direitos territoriais das comunidades. Denunciavam que os milhões destinados ao estado, e em especial ao Interpi, não estavam sendo aplicados para os povos tradicionais. Dessa forma, houve uma movimentação para uma nova legislação fundiária capaz de incluir os povos e comunidades tradicionais como prioridade nessa política.

É nesse contexto que a Lei Estadual n. 7.294 de 2019 foi publicada, e mais tarde regulamentada por meio do Decreto n. 22.407 de 2023, que dispõe sobre o procedimento administrativo de regularização fundiária dos territórios dos povos e comunidades tradicionais. A elaboração desse decreto passou por momentos de tensão, visto que o primeiro decreto (n. 21.469 de 2022, revogado), elaborado e publicado, continha elementos contraditórios. Além disso, o novo decreto retirou a desapropriação estadual, instrumento que, em certa medida, garante o território tradicional.

Conclui-se que as normativas estaduais vigentes, por meio de uma interpretação ampla, consideram povos e comunidades tradicionais como gênero e, na sua execução, os grupos classificados como espécie – por exemplo, se são quilombolas, indígenas ou quebradeiras de coco babaçu. Essa normativa, ao passo que demonstra incluir todas as comunidades tradicionais que ocupam as terras públicas e devolutas como beneficiárias, acaba por criar uma série de complexidades, visto que não é possível considerar grupos étnica, racial e culturalmente diferenciados como uma coisa só. Reconhecer as diferenças desses grupos exige uma atenção qualificada na execução da política fundiária, algo que o estado não cumpre: promete (lei), mas não executa (cumpre).

O diário de campo, denominado relato empírico, como parte da metodologia adotada para discutir a política fundiária do Piauí, partiu da minha experiência técnica de 2021 a 2023. Ou seja, por quase três anos, fiz parte da construção dessa nova política fundiária estadual que visava a assegurar a territorialidade dos povos e comunidades tradicionais. Contudo, a

experiência técnica na condução dessa política desnudou suas complexidades, que incluem a violação ao direito de consulta e o uso excessivo de propaganda institucional, enquanto os entraves fundiários enfrentados pelas comunidades não são sanados. Ao mesmo tempo, possibilitou a rica experiência de vivenciar o campo, observando como o Direito se constrói e se aplica na prática.

Ao final, foram analisadas as categorias empíricas como expressões do direito à diferença: a episteme dos povos tradicionais, raça e etnia, terra e territorialidades. Essas categorias são produzidas pelas próprias comunidades tradicionais e precisam ser consideradas nessa política fundiária. Seus saberes e modos de vida os constituem enquanto grupo que enxerga a terra sob outras cosmopercepções: a terra é elemento sagrado e de manutenção da própria vida; proteger a terra e a natureza é garantir que a identidade daqueles povos não se perca.

Também foi visto como a construção social de raça e racismo determinou quem eram os sujeitos de direitos e quem não era, o que perdurou mesmo após a abolição, dando início ao processo do racismo estrutural e institucional, refletido na falta de acesso formal à terra, ou seja, no não reconhecimento constitucional do direito à terra aos povos tradicionais. Assim, sua etnicidade se mostra presente para o fortalecimento do grupo e para a reivindicação política desses direitos, outrora conquistados e que precisam ser reconhecidos.

A terra e a territorialidade, elementos comuns a todos os segmentos de povos e comunidades tradicionais, demonstram como a terra foi transformada em mercadoria e como esse modelo expulsa e ameaça quem tem outra forma de ocupar e usar o solo. Sendo a territorialidade intrinsecamente ligada à identidade do grupo coletivo, ela é a base da permanência dos povos e de seus modos de vida. São essas diferenças que o Estado enxerga como complexidades, resultando na morosidade do reconhecimento constitucional da territorialidade. Ou seja, o direito existe, mas as diferenças, entendidas como complexidades, não são reconhecidas na garantia do direito.

O terceiro e último capítulo da tese se dedicou a analisar a efetivação da política fundiária. Primeiro, observou o funcionamento do órgão executor da política fundiária do estado do Piauí, o Interpi. Concluiu-se que o órgão fundiário tardou em abrir espaço dentro de sua estrutura funcional para tratar dos processos referentes aos povos e comunidades tradicionais, e que, apesar de se anunciar como pioneiro na política fundiária de povos tradicionais, na verdade, não tem feito nada além do que é legalmente previsto.

Sua efetividade tem se dado, na maior parte, nas ocupações incidentes em áreas públicas e devolutas, e tem utilizado o instrumento da desapropriação por interesse social somente

quando lhe é politicamente conveniente. Ou seja, a política fundiária para povos e comunidades tradicionais não é uma política de Estado, mas sim ações políticas, pois não enfrenta as complexidades – entendidas aqui como diferenças – para efetivar de fato o direito à terra constitucionalmente previsto.

A análise do processo da comunidade quilombola Caraíbas demonstrou como a política fundiária do Piauí não foi capaz de reconhecer as diferenças produzidas por essa comunidade. O reconhecimento só ocorreu após quase 18 anos desde a abertura do processo e, ainda assim, foi feito de forma incompleta, transformando o território em uma “tábua de pirulito”³⁷. A comunidade, ansiando por algum tipo de segurança jurídica, acaba cedendo às imposições da política fundiária que se apresenta e tem seu território parcialmente titulado e ainda não registrado. Por fim, conclui-se que uma política fundiária incapaz de reconhecer as diferenças como igualdade tende a reproduzir as mesmas violências históricas, tais como o racismo e as desigualdades sociais.

Retomando a frase inicial dessas considerações finais, quando comecei a me debruçar nas “complexidades” que envolvem a política fundiária do Piauí, percebi que uma tese só não é suficiente para demonstrar sua efetividade ou não. Mas espero que esta tese sirva como o início de uma reflexão para que a política fundiária se aprimore e se aproxime dos princípios constitucionais, e que sua execução seja pautada na justiça social e na igualdade de direitos, não apenas em um discurso político.

Uma forma de enfrentar o racismo fundiário é titulando seus territórios e, mais do que isso, garantindo que esses povos possam viver em seus territórios de forma digna. Uma política efetivamente constitucional precisa ser construída reconhecendo as diferenças que seus sujeitos produzem. Reconhecer as diferenças como igualdade é garantir acesso a direitos.

³⁷ A expressão “tábua de pirulito” é uma analogia popular utilizada para descrever um território que foi excessivamente fragmentado, perfurado ou recortado. Faz referência à tábua usada para espetar pirulitos em festas – cheia de furos regulares onde os doces são colocados. Assim, dizer que o território quilombola titulado ficou como uma tábua de pirulito significa que o território reconhecido legalmente apresenta múltiplas descontinuidades, lacunas ou exclusões dentro de seus limites, comprometendo sua integridade territorial e a continuidade do espaço comunitário.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Bruna Henrique. **Uso do território e comunidades tradicionais: as verticalidades do agronegócio globalizado sobre as horizontalidades do Território Melancias**, Piauí, Brasil. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2022.
- ALENCAR, Paulo Gustavo de. **Da posse fictícia ao latifúndio desmedido: sistemas de administração fundiária, apropriação desigual do território e insurgências de coloniais no Piauí**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2023.
- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. África, número do Tráfico Atlântico. *In*: SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flavio dos Santos (Orgs.). **Dicionário da escravidão e liberdade: 50 textos críticos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2. ed. Manaus: PGSCA–UFAM, 2008.
- ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. Polén: São Paulo, 2019.
- ALMENDRA FILHO, José Horácio Gayoso e. **Estudo exploratório do INTERPI na implementação da política fundiária do Estado do Piauí**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Gestão Pública – MPGPP) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.
- AMORIM, Liliane Pereira de. A proteção territorial dos quilombos: a (in)segurança jurídica das titulações quilombolas no Brasil. *In*: WENCZENOVICZ, Thais Janaina; BÜHRING, Marcia Andrea; MACHADO, Linia Dayana Lopes (Orgs.). **Direito ambiental, agrário e socioambientalismo II**. Florianópolis: CONPEDI, 2024.
- AMORIM, Liliane Pereira de. Regularização fundiária de povos e comunidades tradicionais no estado do Piauí: a atuação do Instituto de Terras do Piauí. *In*: FURTADO, Gabriel Rocha; VELOSO, Francisco Lucas Costa (Org.). **Propriedade territorial no Piauí: homenagem a Simpício Mendes**. Teresina: EDUFPI, 2023, p. 106-128.
- AMORIM, Liliane Pereira de; CRUZ, Caroline Viveiros Moura da. Gestão de terras: a implementação de sistemas eletrônicos nos processos de regularização fundiária do Estado do Piauí. **Emblemas**, v. 19, n. 2, p. 103–114, jul./dez. 2022.
- AMORIM, Liliane Pereira de; TÁRREGA, Maria Cristina V. Blanco. O acesso à terra: a lei de terras “1850” como obstáculo ao direito territorial quilombola. **Revista Emblemas**, v. 16, n. 1, p. 10-23, jan./jun. 2019.
- ANDRADE, Lucas Vieira Barros de. **À beira do desenvolvimento: direitos territoriais quilombolas no processo de construção da Ferrovia Transnordestina no Piauí e o exemplo da comunidade Contente**. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

ARAÚJO, Patrícia Costa de. Resistências de mulheres camponesas na luta pela terra: trajetórias na construção do Assentamento Antônia Flor. *In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS*, 10., 2023, São Carlos. **Terra, fome e poder: desafios para o rural contemporâneo**. São Carlos: UFSCar, 2023.

ASSOCIAÇÃO DOS ADVOGADOS DE TRABALHADORES RURAIS (AATR). **Nota técnica: leis de terras no Piauí e os direitos dos povos e comunidades tradicionais**. Salvador: AATR, 2021. Texto: Maurício Correia; Juliana Borges.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARTH, Fredrik. Etnicidade e o conceito de cultura. **Antropolítica**, Niterói, n. 19, p. 15-30, 2005.

BARTH, Fredrik. **O guru, o iniciador e outras variações antropológicas**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2000.

BATISTA, Ruimar. Desenvolvimento sustentável nos quilombos do Estado do Piauí. *In: LIMA, Solimar Oliveira; FIABANI, Adelmir (Org.). Sertão quilombola: comunidades negras rurais no Piauí*. Teresina: EDUFPI, 2017, p. 161-185.

BORGES, Lizely. No atual ritmo, Brasil levará 2.188 anos para titular todos os territórios quilombolas com processos no Incra. **Terra de Direitos**, 12/05/2023. Disponível em: <https://www.terradedireitos.org.br/noticias/noticias/no-atual-ritmo-brasil-levara-2188-anos-para-titular-todos-os-territorios-quilombolas-com-processos-no-incra/23871>. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.088 de 5 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#:~:text=Consolida%20atos%20normativos%20editados%20pelo,pela%20Rep%C3%ABlica%20Federativa%20do%20Brasil. Acesso em: 4 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 14.625 de 31 de outubro de 2011**. Regulamenta a Lei nº 5.595, de 01 de agosto de 2006 que dispõe sobre regularização fundiária de áreas ocupadas por remanescentes de Comunidades dos Quilombos e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=152365>. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001**. Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3912.htm. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 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. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 29 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004**. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. 2007a. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 8.750 de 9 de maio de 2016**. Institui o Conselho Nacional dos Povos e comunidades tradicionais. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2016/decreto/d8750.htm . Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Piauí. **A governança de terras no Estado do Piauí: experiência do Núcleo de Regularização Fundiária da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado**. Coordenação: Richard Torsiano. Organização: Richard Torsiano, Liliane Pereira de Amorim, Lucas de Sousa Oliveira, Marcelo Mateus Trevisan. Brasília, 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm. Acesso em: 17 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.595, de 01 de agosto de 2006**. Dispõe sobre a regularização fundiária de áreas ocupadas por remanescentes de Comunidades dos Quilombos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/lei-5595-2006-pi_151080.html. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.389, de 27 de agosto de 2020**. Reconhece formal e expressamente a existência de povos indígenas nos limites territoriais do Estado do Piauí. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3912.htm Acesso em: 27 ago. 2025.

BRASIL. **Portaria nº 98, de 26 de novembro de 2007**. Fundação Cultural Palmares. 2007b. Disponível em: <https://www.gov.br/palmares/pt-br/midias/arquivos-menu-acesso-a-informacao/legislacao/legis21.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Professor da UnB mostra biblioteca pessoal ao Iluminuras (3/3)**. YouTube, 2010. Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=YgLOfEndpQw>. Acesso em: 30 set. 2025.

CARVALHO, Maria Tereza Queiroz. **Destinação de terras públicas a povos e comunidades tradicionais: avaliação das normativas dos estados do nordeste**. Viçosa, MG: Universidade Federal de Viçosa, Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável, 2020.

CARVALHO, Maria Tereza Queiroz. **O direito à regularização fundiária de territórios tradicionais**: análise do caminho a ser percorrido entre a demanda social e a efetivação do direito pelo poder executivo. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito) – Universidade Federal de Ouro Preto, Departamento de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Ouro Preto, 2023.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A contribuição do Direito Achado na Rua para um constitucionalismo democrático. *In*: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de *et al.* (Org.). **O Direito Achado na Rua**: introdução crítica ao direito como liberdade. Brasília: OAB Editora; Editora Universidade de Brasília, 2021, v. 1, p. 231-232.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, v. 68, n. 2, p. 67-84, abr./jun. 2002.

CARVALHO NETTO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. **Os direitos fundamentais e a (in)certeza do Direito**: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CHAVES, Joaquim. **O índio no solo piauiense**. Teresina: Fundação Cultural Monsenhor Chaves, 1994.

COLETIVO DE MULHERES DA CONAQ. Quando uma mulher quilombola tomba, o quilombo se levanta com ela. *In*: DEALDINA, Selma dos Santos (Org.). **Mulheres quilombolas**: territórios de existências negras femininas. São Paulo: Sueli Carneiro: Jandaíra, 2020.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEALDINA, Selma dos Santos. Mulheres quilombolas: defendendo o território, combatendo o racismo e despatriarcalizando a política. *In*: DEALDINA, Selma dos Santos (Org.). **Mulheres quilombolas**: territórios de existências negras femininas. São Paulo: Sueli Carneiro: Jandaíra, 2020.

DIAS, Cid de Castro. **Piauí**: das origens à nova capital. 3. ed. Teresina: Livraria e Editora Nova Aliança, 2016.

FERREIRA, Patrícia Macedo. **Avaliação da política de regularização fundiária de territórios quilombolas no estado do Piauí**: o caso da Comunidade Contente. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Natal-RN, 2018.

FIABANI, Adelmir. Comunidades remanescentes de quilombo: da invisibilidade à luta pela terra. *In*: LIMA, Solimar Oliveira; FIABANI, Adelmir (Org.). **Sertão quilombola**: comunidades negras rurais no Piauí. Teresina: EDUFPI, 2017, p. 17-34.

FIABANI, Ademir. **O quilombo antigo e o quilombo contemporâneo**: verdades e construções. Associação Nacional de História – ANPUH XXIV Simpósio Nacional de História, 2007.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 1. ed. Rio de Janeiro: Maia & Schmidt, 1933.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, David Francisco Lopes. “Sobre nós mesmos”: Menelick de Carvalho Netto e o Direito Constitucional brasileiro pós-1988. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 21, n. 36, p. 113-161, jul./dez. 2019.

GOMES, Flávio dos Santos. **Mocambos e quilombos**: uma história do campesinato negro no Brasil. São Paulo: Claro Enigma, 2015.

GOMES, Rodrigo Portela. **Kilombo**: uma força constituinte. Tese (Doutorado em Direito, Estado e Constituição) – Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Brasília, 2022.

GOMES, Rodrigo Portela. **Quilombos, constitucionalismo e racismo**: famílias negras na luta pela propriedade em barro vermelho e contente no Piauí. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição) - Universidade de Brasília. Brasília, 2019.

GOMES, Rodrigo Portela. **Quilombos, constitucionalismo e racismo**: famílias negras na luta pela propriedade em barro vermelho e contente no Piauí. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

GONZALEZ, Lélia. **Privavera para rosas negras**. Diaspora Africana: Editora Filhos de África, 2018.

GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. São Paulo: Renovar, 2006.

GUERRA, Avaetê de Lunetta e Rodrigues; PURIFICAÇÃO, Marcelo Máximo; AUGUSTO, Emerson Aparecido; LEÃO, Ubirajara Donisete Ferreira; CONTARIN, Jaqueline; SILVA, Aldeni Barbosa da; FRASCÁ, Fernando de Natali; CATARINO, Elisângela Maura. Saberes tradicionais no contexto CTS: contribuições para uma ciência plural e intercultural. **Cadernos Cajuína**, v. 10, n. 3, e1080, 2025. ISSN 2448-0916.

HALL, Stuart. **Da diáspora**: identidades e mediações culturais. Organização Liv Sovik. Tradução Adelaine La Guardia Resende *et al.* Belo Horizonte: Editora UFMG; Brasília: Representação da UNESCO no Brasil, 2003.

HOLANDA, Adriano Martins de. **Imóveis rurais**: a posse consolidada como afirmação do direito à regularização fundiária, sob a ótica da legislação do Piauí e de decisões do STF. Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

HOOKS, bell. **Teoria feminista**: da margem ao centro. Tradução de Rainer Patriota. São Paulo: Perspectiva, 2019.
<http://www.ecobrasil.eco.br/noticias-rodape/1272-comunidades-ou-populacoes-tradicionais>. Acesso em: 7 set. 2025.

IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. *In*: MACHADO, Máira Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. I, n. 2, p.191-220, jul./dez. 2021.

INSTITUTO ECOBRASIL. Comunidades ou Populações Tradicionais. 2021. Disponível em:

KÓS, Cinthya Valéria Nunes Motta; GOMES, Helane Karoline Tavares; SILVA, Cristhyan Kaline Soares da. “A demarcação do território indígena, na minha concepção, isso significa a retomada da vida”: entrevista com as lideranças indígenas femininas do estado do Piauí. **Revista Zabelê**, Teresina, v. 3, n. 1, 2022.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

LEITE, Ilka Boaventura. Quilombos e quilombolas: cidadania ou folclorização? **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 5, n. 10, p. 123-149, maio 1999.

LIMA, Carmen Lúcia Silva; GAIOSO, Arydimar Vasconcelos (orgs.). **Chica Lera: a história dos movimentos sociais e a luta das quebradeiras de coco babaçu no Piauí**. 1. ed. Manaus: UEA Edições/PNCSA, 2019. 121 p.

LIMA, Solimar Oliveira. **Fazenda: pecuária, agricultura e trabalho no Piauí escravista (séc. XVII – séc. XIX)**. Teresina: EDUFPI, 2016.

LIMA, Solimar Oliveira *et al.* Movimento quilombola do Piauí: participação e organização para além da terra. **Revista Eletrônica Informe Econômico**, ano 1, n. 1, p. 104-110, ago. 2013.

LIMA, Solimar Oliveira. Sertão quilombola: comunidades negras rurais no Piauí. In: LIMA, Solimar Oliveira; FIABANI, Adelmir (Org.). **Sertão quilombola: comunidades negras rurais no Piauí**. Teresina: EDUFPI, 2017, p. 210-241.

LIMA JUNIOR, Eduardo Brandão; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; SANTOS, Adriana Cristina Omena dos; SCHNEKENBERG, Guilherme Fernando. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, v. 20, n. 44, p. 36-51, 2021.

LITTLE, Paul E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

LOPES, Rebeca Freitas *et al.* Organização e resistência indígena contra a invisibilização. In: RICARDO, Fany; KLEIN, Tatiane; SANTOS, Tiago Moreira dos (orgs.). **Povos indígenas no Brasil: 2017/2022**. 2. ed. São Paulo: ISA – Instituto Socioambiental, 2023.

LOPES, Rebeca Freitas. “Aqui tem índio de verdade?” – O silêncio que fala: o projeto de apagamento indígena no Piauí e as perguntas que denunciam. **Revista Acrobata**, 7 de junho de 2025. Disponível em: <https://revistaacrobata.com.br/aristides-oliveira/artigo/o-avesso-do-apagamento-a-reexistencia-akroa-gamella-em-urucui-pi/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

LOPES, Rebeca Freitas; OLIVEIRA, Tatiana Gonçalves de. Da crônica da extinção ao protagonismo indígena na História do Piauí. In: CARDOSO, Antônio Alexandre Isidoro;

LEAL, Davi Avelino (orgs.). **Independências e sociabilidades nos Brasis**. Teresina: EdUESPI, 2023, p. 171-187.

MALCHER, Maria Albenize Farias. **Territorialidade quilombola no Pará**: um estudo da comunidade São Judas, município de Bujaru, e da comunidade do Cravo, município de Concórdia do Pará. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Belém, 2011.

MARTINS, Flávio Almeida. **A propriedade territorial no Piauí**: do registro cadastral ao registro cartográfico digital. Slide apresentado no Grupo de Estudos Propriedade Territorial no Piauí. Teresina: UFPI; ICEV, 12 dez. 2020.

MENDES, Simpício de Sousa. **Propriedade territorial do Piauí e outros escritos**. 2. ed. Teresina: Halley S.A. Gráfica e Editora, 2017.

MEZZAROBBA, Orlides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. São Paulo: Saraiva JUR, 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 13. ed. São Paulo: Hucitec, 2013.

MIRANDA, Reginaldo. **A ferro e fogo**: a vida e morte de uma nação indígena no sertão do Piauí. Teresina: Edição do Autor, 2005.

MOTT, Luiz. **Piauí Colonial**: população, economia e sociedade. 2. ed. Teresina: APL; FUNDAC; DETRAN, 2010.

MOURA, Clóvis. **Sociologia do negro brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2019.

MOURA, Eduardo Wallan Batista; VANDERLEI, Iago Masciel; CARDOSO, Lara Melinne Matos; SILVA, Zilda Letícia Correia. Maria Sueli Rodrigues de Sousa. **Insurgência**: Revista de Direitos e Movimentos Sociais, Brasília, v. 10, n. 1, p. 753-765, jan./jun. 2024.

MUNANGA, Kabengele. **Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia**. Palestra proferida no 3º Seminário Nacional Relações Raciais e Educação – PENESB, Rio de Janeiro, 5 nov. 2003a. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2014/04/Uma-abordagem-conceitual-das-nocoes-de-raca-racismo-identidade-e-etnia.pdf>. Acesso em: 12 out. 2025.

MUNANGA, Kabengele. **Diversidade, etnicidade, identidade e cidadania**. Palestra proferida no 1º Seminário de Formação Teórico-Metodológica, São Paulo, 2003b. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/moci/article/download/17456/14239/48596>. Acesso em: 12 out. 2025.

NASCIMENTO, Beatriz. **O negro visto por ele mesmo**: ensaios, entrevistas e prosa. Organização Alex Ratts. São Paulo: Ubu Editora, 2022.

NASCIMENTO, Naftaly. No Dia do Índio, comunidade Cariri de Serra Grande recebe título de terras no Piauí. **G1**, 19/04/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2021/04/19/no-dia-do-indio-comunidade-cariri-de-serra-grande-recebe-titulo-de-terras-no-piaui.ghtml>. Acesso em: 22 set. 2025.

NASCIMENTO SILVA, Jean Paulo. **Sussuarana**: entre identidades, memórias e resistências quilombola que persistem na luta pela propriedade da terra, em Piripiri-PI 1996-2023. Dissertação (Mestrado em História) – Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2024.

O'DWYER, Eliane Cantarino. Terras de quilombo: identidade étnica e os caminhos do reconhecimento. **Tomo**, São Cristóvão, SE, n. 11, jul./dez. 2007.

OLIVEIRA, João Pacheco de. A viagem da volta: reelaboração cultural e horizonte político dos povos indígenas do nordeste. *In*: MUSEU NACIONAL. **Atlas das Terras Indígenas/Nordeste**. Rio de Janeiro: PETI/ Museu Nacional/UFRJ, 1994, p. V-VIII.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Uma etnologia dos 'índios misturados'? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 4, n.1, p. 47-77, 1998.

PAIVA, Adriana Borges de; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; HILLESHEIM, Mara Cristina Piolla. Análise de conteúdo: uma técnica de pesquisa qualitativa. **Revista Prima**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 16-33, 2021.

PEREIRA, Raylido. Quebradeiras de coco ocupam sede do Interpi em protesto. **Cidade Verde**, 07/11/2018. Disponível em: <https://cidadeverde.com/noticias/286464/quebradeiras-de-coco-ocupam-sede-do-interpi-em-protesto#:~:text=Foto:%20Divulga%C3%A7%C3%A3o%20/%20MIQCB%20O%20Movimento%20Interestadual,de%20Terras%20do%20Piau%C3%AD%20por%20tempo%20indeterminado>. Acesso em: 22 set. 2025.

PIAUI. **Lei nº 7.294, de 10 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a política de regularização fundiária no Estado do Piauí, revoga dispositivos da Lei nº 6.709, de 28 de setembro de 2015. Disponível em: <https://www.interpi.pi.gov.br/wp-content/uploads/2024/02/Lei-Estadual-no-7.294-de-10-de-dezembro-de-2019.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2025.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2000.

PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. **Terras fora do mercado: a construção insurgente do direito quilombola**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

QUEIROZ, Marcos. **Assombros da casa-grande**: a Constituição de 1824 e as vidas póstumas da escravidão. São Paulo: Fósforo, 2024.

QUEIROZ, Marcos; SILVA, Fernanda Lima da; SÁ, Gabriela Barreto de. “Toda Vida Produz Conhecimento”: Entrevista com Maria Sueli Rodrigues de Sousa. **RDP**, Brasília, v. 19, n. 101, p. 52-65, jan./mar. 2022.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In*: LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

REGINATO, Andréa Depieri de A. Uma introdução à pesquisa documental. *In*: MACHADO, Máira Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

REYDON, Bastian *et al.* Débil governança de terras no Brasil: o caso do cerrado piauiense. *In*: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **Governança de terras**: da teoria à realidade brasileira. Brasília: FAO/SEAD, 2017, 378 p.

ROCHA, Ibraim *et al.* **Manual de direito agrário constitucional**: lições de direito agroambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de direito agrário constitucional**: lições de direito agroambiental. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; GRUBBA, Leilane Serratine. **Pesquisa jurídica aplicada**. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2023.

SANTOS, Antônio Bispo dos. **A terra dá, a terra quer**. São Paulo: Ubu Editora / Piseagrama, 2023.

SANTOS, Antônio Bispo dos. **Colonização, quilombos**: modos e significados. 2. ed. Brasília: Ayô, 2019.

SANTOS, Danielly Monteiro. Maria do povo, força e raça: história e memória de Maria Rosalina no Movimento Quilombola (1985-2013). *In*: LIMA, Solimar Oliveira; FIABANI, Adelmir (Org.). **Sertão quilombola**: comunidades negras rurais no Piauí. Teresina: EDUFPI, 2017, p. 50-63.

SCHMITT, Alessandra; TURATTI, Maria Cecília Manzoli; CARVALHO, Maria Celina Pereira de. A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, ano V, n. 10, p. 129-152, 1. sem. 2002.

SEGALLA, Vinícius. Piauí dribla União e demarca seu primeiro território indígena na história. **CUT**, 14 set. 2020. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/piaui-dribla-uniao-e-demarca-seu-primeiro-territorio-indigena-na-historia-2e78>. Acesso em: 20 out. 2025.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualit@s – Revista Eletrônica**, v. 17, n. 1, 2015. ISSN 1677-4280.

SILVA, Brisana Índio do Brasil de Macêdo; MACEDO, João Paulo. “Povos indígenas no Piauí: se escondeu para resistir e apareceu para existir!”: trajetória dos grupos indígenas da etnia Tabajara no Piauí. **Interações**, Campo Grande, v. 23, n. 1, p. 51-65, jan./mar. 2022a.

SILVA, Brisana Índio do Brasil de Macêdo; MACEDO, João Paulo. Povos indígenas e luta por garantia de direitos no Piauí, Brasil. **Psicologia Política**, São Paulo, v. 22, n. 55, p. 602-621, 2022b.

SILVA, Givânia Maria da. Mulheres quilombolas: afirmando o território na luta, resistência e insurgência negra feminina. *In*: DEALDINA, Selma dos Santos (Org.). **Mulheres quilombolas: territórios de existências negras femininas**. São Paulo: Sueli Carneiro: Jandaíra, 2020.

SILVA, Karla Karoline Rodrigues. A servidão rural e a mitigação do direito de propriedade individual. **Emblemas** – Revista da Unidade Acadêmica Especial de História e Ciências Sociais – UFG/CAC, v. 16, n. 1, p. 24–36, jan./jun. 2019.

SILVA, Karla Karoline Rodrigues. **Massacres e conflitos agrários nas regiões de fronteira no Brasil entre o período de 1985 a 2019: uma análise a partir da criminologia crítica**. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

SILVA, Liana Amin Lima da. **Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina: re-existir para co-existir**. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

SILVA, Ligia Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850**. Campinas: Editora Unicamp, 2008.

SILVA, Thaíssa Alves Gonçalves. Cosmopercepção e natureza: diálogos entre Oyèrónkè Oyèwùmí e as comunidades de Terreiros de Candomblé. *In*: SEMANA DOS ALUNOS DA PÓS-GRADUAÇÃO EM FILOSOFIA DA PUC-RIO, 24., 2023, Rio de Janeiro. **Caderno de resumos...** Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2023. Mesa 22, p. 169.

SILVA JUNIOR, Cosmo da. **FAO, Banco Mundial e a política pública de regularização fundiária do estado do Piauí: um estudo de caso sobre a influência das organizações internacionais no ciclo da política pública**. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022.

SMITH, Roberto. A transição no Brasil: a absolutização da propriedade fundiária. *In*: SMITH, Roberto. **Propriedade da terra & transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SOUSA, Maria Sueli Rodrigues de *et al.* **Dossiê Esperança Garcia: símbolo de resistência na luta pelo direito**. Teresina: EDUFPI, 2017.

SOUSA, Maria Sueli Rodrigues de. Conhecimentos tradicionais associados a biodiversidade, racismo e territorialidades quilombolas: racismo institucional e ambiental na titulação de territórios quilombolas. *In*: LIMA, Solimar Oliveira; FIABANI, Adelmir (Org.). **Sertão quilombola: comunidades negras rurais no Piauí**. Teresina: EDUFPI, 2017, p. 81-134.

SOUSA, Maria Sueli Rodrigues de. **Vivências Constituinte: sujeitos desconstitucionalizados**. Teresina: Avant Gard, 2021.

SOUZA, Neusa Santos. **Tornar-se negro: ou as vicissitudes da identidade do negro brasileiro em ascensão social**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Os povos tribais da Convenção 169 da OIT. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 42, n. 3, p. 155–179, set./dez. 2018.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **A função social da terra**. Curitiba: Artes & Letras, 2021.

SPRADLEY, James P. **Participant observation**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1980.

THEODORO, Mário L. **A sociedade desigual**: racismo e branquitude na formação do Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de Quilombo**: caminhos e entraves do processo de titulação. Belém: Secretaria Executiva de Justiça, 2006.

URSINI, Leslye Bombonato. Comunidades tradicionais: a regularização fundiária estadual no Matopiba piauiense e o desenvolvimento econômico. *In*: FURTADO, Gabriel Rocha; VELOSO, Francisco Lucas Costa (Org.). **Propriedade territorial no Piauí**: homenagem a Simplício Mendes. Teresina: EDUFPI, 2023, p. 76-102.

URSINI, Leslye Bombonato. **Relatório Antropológico de Identificação e Delimitação Territorial da Comunidade Tradicional Quilombola de Caraíbas (Isaías Coelho-PI)**. Teresina: Interpi/Banco Mundial. (Mimeo, novembro de 2020).

VARÃO, Lorena Lima Moura. **Neocolonialismo e direitos territoriais indigenistas no Brasil**: um estudo da regularização fundiária para povos indígenas no Piauí. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2024