

## **1. Introdução**

Esse artigo pretende resgatar a história da inserção dos remanescentes de quilombos como categoria jurídica, política e social no Brasil.

Para adequada compreensão dessa disciplina, parece conveniente uma criteriosa aproximação sistemática dessas disposições, procurando delas extrair o sentido próprio em pesquisa sempre orientada pela teleologia constitucional.

Quando menciona “aos remanescentes das comunidades de quilombos” o art. 68 do ADCT quer se referir aos indivíduos agrupados em maior ou menor número, que pertençam ou pertenciam a comunidades e que, portanto, pretendam ter vivido ou viver na condição de integrantes delas como repositório das suas tradições, cultura, língua e valores, historicamente relacionados ou culturalmente ligados ao fenômeno sociocultural quilombola. As noções jurídicas de remanescente e de remanescente de comunidade, bem por isso, estão logicamente entrelaçadas ao conceito constitucional de quilombo, que à sua vez depende necessariamente do conteúdo sócio-histórico-antropológico derivado do fato histórico-social “quilombo”.

Por tudo isso, a noção de quilombo deve ser compreendida com certa largueza metodológica para abranger não só a ocupação efetiva senão também o universo das características culturais, ideológicas e axiológicas dessas comunidades em que os remanescentes de quilombos se reproduziram e se apresentam modernamente como titulares das prerrogativas que a Constituição lhes garante.

Esse texto buscará trazer essa compreensão, entendendo, ainda, qual a repercussão que essa passa a ter sobre o exercício dos direitos dos remanescentes de quilombos a partir de 1988.

Em sua primeira seção, promoverá o resgate histórico do conceito e dos seus fundamentos, até a inserção da categoria na Constituição Federal, por meio do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Na segunda parte, buscará compreender as consequências de sua inserção no texto constitucional, a atuação do Estado, sua regulamentação, as políticas públicas formuladas e implementadas pelo Estado para sua concretização e as repercussões que provocou no cotidiano das comunidades remanescentes de quilombos.

Pretende-se, assim, construir uma nova noção desses sujeitos e de sua participação no contexto histórico e social de nossa nação.

## **2. O moderno conceito de quilombo e sua assunção no século XX**

As denominadas comunidades remanescentes de quilombos ainda causam grande perplexidade na população brasileira. No imaginário nacional, quilombo é algo do passado, que teria desaparecido do país junto ao sistema escravocrata, em maio de 1988.

Essa falsa ideia decorreu do fato das comunidades terem permanecido isoladas durante grande parte do período que sucedeu a abolição. Foi uma estratégia que garantiu a sua sobrevivência como um grupo organizado com tradições e relações territoriais próprias e, por conseguinte, com direito a ser respeitado nas suas especificidades, as quais foram significativas para a construção e atualização de sua identidade étnica, cultural, reprodução física e cultural. Até que, na segunda metade do século passado, em um momento marcado pela descolonização da África e pelo debate sobre a identidade nacional, vários historiadores revelaram as experiências de organização quilombola sob nova perspectiva. Elas foram observadas não só como recurso útil para a sobrevivência física e cultural daquelas pessoas, mas, acima de tudo, como instrumento de preservação da dignidade de homens e mulheres descendentes dos africanos traficados para o Brasil, que lutaram para reconquistar o direito à liberdade, inerente à sua condição humana, mas também conviver de acordo com a sua cultura tradicional.

Várias dessas comunidades permanecem agregadas até o dia de hoje. O seu reconhecimento não se materializa mais pelo isolamento geográfico – apesar das grandes dificuldades de acesso para alcançar o núcleo residencial de algumas delas – nem pela homogeneidade física ou biológica dos seus habitantes. É mais plausível afirmar que a ligação com o passado reside na manutenção de práticas de resistência e reprodução de seu modo de vida num determinado local onde prevalece a coletivização dos bens materiais e imateriais.

Nesse contexto, o conceito clássico de quilombo sofreu uma ressemantização, que envolveu diversos aspectos de seu conceito, entre os quais destacamos três.

O primeiro desses aspectos é o da resistência cultural, tendo como tema central a persistência ou a produção de uma cultura negra no Brasil. Os quilombos, nesse sentido, seriam, ou buscariam ser, reproduções do modo de vida africano, de sua organização social e suas estruturas de poder, operando como um meio de resistência cultural. Essa característica, a princípio, foi tomada como um aspecto negativo, em especial por Nina Rodrigues, que, em 1905, caracterizou Palmares como uma forma de persistência da África no Brasil, como um retorno à “barbárie africana”. Mais tarde, essa mesma ideia de persistência da cultura africana perderia seu tom pejorativo para ser caracterizada como um fenômeno contra-aculturativo que surgia com uma reação à desagregação cultural que o africano sofreu sob o regime de escravidão (RAMOS, 1942, p. 137). Nesse sentido, Carneiro explica que “os quilombos, deste

modo, foram – para usar a expressão corrente na etnologia – um fenômeno contra-aculturativo, de rebeldia contra os padrões de vida impostos pela sociedade oficial e de restauração dos valores antigos (CARNEIRO, 1988, p. 14).

A segunda grande questão recorrente aos trabalhos sobre quilombos é a resistência política, que busca identificar as formas pelas quais as classes populares se comportaram frente à ordem dominante. Nela, o foco está nas relações de poder que o quilombo se presta a representar. Nesse conceito, os quilombos são apropriados como uma metáfora política. Neles, a referência à África é substituída pela referência ao Estado ou às estruturas de dominação de classes e os quilombos e em especial, Palmares (pelo simbolismo que apresenta) servem para pensar, em primeiro lugar, nas aspirações populares. O tema dos quilombos, como metáfora à resistência política, nasce do próprio protesto político, ganhando espaço acadêmico na medida em que esse também se reveste de crítica política. Nesse sentido, Palmares é lembrado não como um modelo de revolta contra a ordem dominante, mas como um evento que, fazendo parte da história nacional, contribuiu como um primeiro grito de independência (p. 153).

Finalmente, um terceiro uso dado ao quilombo pode ser identificado ao chegarmos ao final da década de 1970 e início de 1980, quando ele é reapropriado pelo movimento negro – agora organizado sob outros moldes e referências – como ícone da resistência negra e seu papel “revolucionário. As primeiras referências a esse uso político dos quilombos, que “se dá pela redescoberta de Palmares, como evento histórico representativo da “raça negra”, são os militantes de Porto Alegre. Inspirados no texto de Edison Carneiro, o grupo propôs o dia 20 de novembro como data alternativa ao 13 de maio oficial e a partir daí passou a organizar eventos culturais nessa data. Assim, nos anos seguintes a 1971, a data começa a ser lembrada pela imprensa estadual e, a seguir, nacional, até que em 1978 o Movimento Negro Unificado contra a Discriminação Racial (mais tarde abreviado para MNU) propôs que a data marcasse o Dia Nacional da Consciência Negra. A partir de então, a data vem sendo considerada uma referência para o movimento negro, que assumiu como símbolo Zumbi dos Palmares.

O quilombo assumiu, a partir de então, um espaço social dentro do movimento social de resistência física e cultural da população negra, que se estruturou não só na forma dos escravos fugidos para o interior das matas na época da escravidão, mas também, em um sentido bastante ampliado, na forma de todo e qualquer grupo tolerado pela ordem dominante em função de suas declaradas finalidades religiosas, recreativas, beneficentes, esportivas etc. Assim, explicita Abdias do Nascimento, em seu livro “O Quilombismo”(1980), que

“quilombo não dignifica escravo fugido. Quilombo quer dizer reunião fraterna e livre, solidariedade, conveniência, comunhão existencial (p. 263).

Desse modo, comunidades remanescentes de quilombos são grupos sociais cuja identidade étnica os distingue do restante da sociedade.

A identidade étnica de um grupo é a base para sua forma de organização, de sua relação com os demais grupos e de sua ação política. A maneira pelo qual os grupos sociais definem a própria identidade é resultado de uma confluência de fatores, escolhidos por eles mesmos: de uma ancestralidade comum, formas de organização política e social, elementos linguísticos e religiosos.

Essa construção teórica foi fundamental para o delineamento do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ela orientou, em parte, o tom dos discursos sobre a abolição e sobre o negro no Brasil durante as comemorações dos 100 anos da abolição e a incorporação da discussão na assembleia constituinte, provocando um deslocamento da discussão da abolição concedida para a luta e a rebeldia contra a escravidão e a dúvida sobre a realidade da abolição.

Nesse contexto, duas questões afirmaram-se na pauta do movimento, estando sempre presentes desde então. Em primeiro lugar, que a liberdade não foi consentida, e sim conquistada; em segundo, a abolição não alterou a situação de fato da população negra no Brasil, que permaneceu excluída dos mais elementares direitos do cidadão. Dessa forma, a dicotomia entre o 13 de maio e o 20 de novembro serviu como grande meio de expressão dessa mudança de discurso e de postura do movimento social e, por meio dessa dicotomia, o Quilombo de Palmares e seu líder heroico Zumbi ganharam um papel eminente nessa conversão simbólica.

### **3. A inserção no processo constituinte**

O art. 68 do ADCT foi incorporado à Carta “no apagar das luzes”, em uma formulação amputada e, mesmo assim, apenas em função de intensas negociações políticas levadas por representantes do movimento negro do Rio de Janeiro.

De acordo com informações de integrantes do Movimento Negro à época, o artigo teria sido algo improvisado, sem uma proposta original clara ou maiores discussões posteriores. Em virtude do exíguo tempo, não foi possível colher contribuições na academia ou nos movimentos sociais que embasassem o texto, ainda que seja evidente a sua inspiração histórica nos conceitos e discussões existentes ao longo do século XX, expostos no item anterior.

A esse respeito assim se manifesta Arruti:

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

Segundo os registros do Diário da Constituinte, a proposta de artigo teria sido matéria de uma discussão muito pobre.

A formulação inicial do Deputado Caó era a seguinte:

Acrescente, onde couber, no Título X (Disposições Transitórias), o seguinte artigo:

Art. Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras, bem como documentos referentes à história dos quilombos no Brasil. (Transcrito em Silva, 1997, p. 14-15)

O termo, inicialmente proposto, de “comunidades negras remanescentes de quilombos” manteve-se em duas das três emendas modificativas que não manifestavam nenhuma dúvida de compreensão sobre o sentido da expressão proposta, mesmo que, no momento de aprovação do artigo 68, sua alteração para “remanescentes das comunidades dos quilombos” fosse estabelecida sem que sua razão houvesse sido explicada.

Ademais, vale registrar que a proposta inicial seria desmembrada, fazendo com que a parte relativa ao tombamento dos documentos relativos à história dos quilombos coubesse no corpo permanente da Constituição (capítulo relativo à cultura), enquanto a parte relativa à questão fundiária fosse exilada no corpo dito “transitório”. Uma evidência de que a temática da população negra e a cultura não gozam apenas de uma “afinidade eletiva”, e sim de que o campo da cultura era, até então, o próprio limite permitido ao reconhecimento público e político dessa temática. A despeito disso, o art. 68 representa uma importante conquista para o

movimento negro, e encontra ressonância nos demais dispositivos do texto constitucional, como se verá a seguir.

#### **4. A Constituição de 1988 – Seu conteúdo e significado**

O constituinte originário reconheceu a diversidade étnica como elemento singular da formação do povo brasileiro. Elegeu, ainda, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, “sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação”.

Superando a posição etnocêntrica do passado, quis o constituinte preservar e fomentar as formas de vida das populações tradicionais, impedindo que estas se perdessem, tragadas pelo ritmo frenético da sociedade burguesa envolvente. Sob este prisma, a Constituição de 1988 avança, ao reconhecer o Estado brasileiro como pluriétnico e multicultural, buscando assegurar aos diversos grupos formadores desta nacionalidade o direito à manutenção de sua cultura, que compreende, consoante o ditado constitucional, seus “*modos de criar, fazer e viver*” (art. 216, inciso III, CRFB/88).

A Constituição Brasileira de 1988 contempla a legitimidade de direitos diferenciados a partir do reconhecimento, impensável antes, de uma nação constituída sobre a diferença. Os artigos 215 e 216 da Constituição Brasileira de 1988 atribuem ao Estado a responsabilidade de proteger as manifestações culturais dos “grupos participantes do processo civilizatório nacional”. A nação passa a ser pensada, não da perspectiva da unidade, mas da diversidade cultural, o que coloca em cena o problema da ocupação da terra e faz com que a questão territorial seja questão fundamental, na medida em que revela outras lógicas na relação dos homens com o ambiente em que vivem. Sobre o Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitória – que prevê a obrigatoriedade de o Estado brasileiro regularizar a posse territorial dos remanescentes de quilombos – Treccani observa: “Não estamos diante de uma mera regularização fundiária, mas do reconhecimento de uma nova modalidade de direito que respeita a formação pluriétnica de nossa civilização (2005, p. 112-113)

Tendo em conta essa observação, lembraremos, ainda, que a partir dos anos 1960 as políticas culturais e de afirmação de identidades específicas de predomínio das culturas – parciais – sobre ideia de uma cultura universalizante, que tornava opacos os sujeitos coletivos e pessoais em seu cotidiano não apenas culturais, mas etnicamente diferenciado, eclodiram e se expandiram nos cantos mais diversos do planeta, constituindo o fenômeno do multiculturalismo, que passou a informar as disputas étnicas por território e por outros direitos.

Refletindo sobre o surgimento desse fenômeno, Eagleton (2005) sublinha que a emergência das muitas manifestações e reivindicações culturais e identitárias em todo o mundo é proporcional ao desenraizamento de comunidades inteiras e à pobreza e ao desemprego engendrados pela expansão agressiva da economia capitalista nas últimas décadas. O multiculturalismo seria, portanto, uma reação dos “outros” atingidos por esse processo, que ameaçam solapar a integridade de um “universal” ocidental a partir de dentro.

Colhida pelas ondas desse mesmo mar, a nova nação brasileira pluriétnica e multicultural assistiu, nas últimas décadas – não sem inquietação – à entrada em cena de uma multiplicidade de rostos e vozes dos seus muitos “outros”. Mulheres, homossexuais, negros, trabalhadores sem-teto, entre tantos, fragmentam a antiga oposição de classes numa miríade de reivindicações e demandas por direitos específicos. No campo, por seu turno a questão do acesso a terra, concentrada, durante algum tempo, na reivindicação dos trabalhadores rurais sem-terra em luta pela Reforma Agrária, ampliou-se e diversificou-se com o aparecimento das agora denominadas “comunidades tradicionais”, das quais as comunidades remanescentes de quilombos são uma fração.

Neste sentido, além da especial proteção conferida às populações indígenas, o constituinte, pela primeira vez em nossa história, voltou também os seus olhos para a necessidade de tutela dos interesses das chamadas “comunidades remanescentes de quilombos”. Assim, ao lado do art. 216, §5º, da Lei Maior, que determinou o tombamento de “todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”, a Constituição instituiu o direito destas comunidades étnicas à propriedade das terras por elas ocupadas, no art. 68 do ADCT.

O referido preceito constitucional atende, simultaneamente, a vários objetivos de máxima relevância. Por um lado, trata-se de norma que se liga à promoção da igualdade substantiva e da justiça social, na medida em que confere direitos territoriais aos integrantes de um grupo desfavorecido, composto quase exclusivamente de pessoas muito pobres e que são vítimas de estigma e discriminação. Por outro, cuida-se também de uma medida reparatória, que visa a resgatar uma dívida histórica da Nação com comunidades compostas predominantemente por descendentes de escravos, que sofrem ainda hoje os efeitos perversos de muitos séculos de dominação e de violações de direitos.

Porém, o principal objetivo do art. 68 é o de assegurar a possibilidade de sobrevivência e florescimento de grupos dotados de cultura e identidade étnica próprias, ligadas a um passado de resistência à opressão, os quais, privados do território em que estão assentados, tenderiam a desaparecer, absorvidos pela sociedade envolvente. Para os

quilombolas, a terra habitada, muito mais do que um bem patrimonial, constitui elemento integrante da sua própria identidade coletiva, pois ela é vital para manter os membros do grupo unidos, vivendo de acordo com os seus costumes e tradições.

### **5. As normas de Proteção aos Remanescentes de Quilombos e sua evolução**

A partir da promulgação da Constituição surgiram mudanças significativas, reflexos das pressões internas protagonizadas por esses grupos e por mobilizações externas provocadas pelos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro por meio de tratados e convenções internacionais. Por conseguinte, surge um novo discurso no interior das instituições públicas e privadas, que se materializou no avanço da luta pela promoção da igualdade racial.

Como resultado desse processo de mobilização, em novembro de 1995 houve a realização do I Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas, realizado em Brasília, nos dias 17 a 19, tem como temas terra, produção e cidadania para quilombolas. Ao final do encontro, uma representação foi escolhida para encaminhar à Presidência da República um documento contendo as principais reivindicações aprovadas. Este encontro antecedeu a Marcha Zumbi dos Palmares, pela vida e cidadania, a mais expressiva manifestação política do movimento negro brasileiro que, no dia 20 de novembro de 1995, reunir cerca de 30 mil pessoas na Praça dos Três Poderes, em memória ao tricentenário de Zumbi dos Palmares, circunscrevendo, formalmente, as contribuições e reivindicações do Movimento negro para sua agenda política nacional.

A partir dessas demandas, a então Senadora Benedita da Silva e o Deputado Alcides Modesto apresentaram, em suas respectivas Casas, projetos de lei distintos visando regulamentar o artigo 68, que, como é muito comum em nosso Congresso, levaram longos anos tramitando. Nesse período, os dois projetos foram fundidos em um único, que quando aprovado, em 2002, foi integralmente vetado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, exatamente no dia 13 de maio (Arruti, 2003).

O INCRA, sensível ao debate instalado e aos casos concretos que encontrava (principalmente no Pará e Maranhão), edita a Portaria n. 307, de 1995, que determina a criação de “Projetos Especiais Quilombolas em terras públicas, arrecadadas ou obtidas por processos de desapropriação”, que incluíssem a cláusula de *pro indiviso* do território e que primassem por “não transigir em relação ao *status quo* das comunidades beneficiárias, em respeito ao artigo 68 do ADCT e aos artigos 215 e 216 da Constituição”. Aplicando essa Portaria, entre 1995 e 1999 o Incra tituló cerca de 11 comunidades quilombolas, sendo 8 no Maranhão e 3 no Pará.

Ao mesmo tempo, alguns estados começaram a promulgar leis e decretos visando implementar o artigo 68 dentro de suas fronteiras. Maranhão e Pará ocuparam um lugar de destaque nesse movimento: a partir de 1997 e 1998 puseram a disposição de suas comunidades negras rurais instrumentos legais e seus institutos de terras (Instituto de Colonização e Terras do Maranhão - ITERMA e Instituto de Terras do Pará - ITERPA, respectivamente) no intuito de regularizar e titular seus territórios. De acordo com levantamento realizado pela Comissão Pró-Índio de São Paulo, os dois estados são responsáveis por uma grande parte dos territórios quilombolas titulados em todo o país.

Outro Estado que saiu na frente nesta regulamentação e titulação de territórios quilombolas foi São Paulo. Utilizando lei promulgada pelo Governador Mário Covas em 1997, que inicialmente realizava titulações apenas em terras públicas/devolutas, tituló cinco comunidades, todas escondidas no pouco povoado Vale do Ribeira).

Esses três exemplos de relativo sucesso de implementação do artigo 68 (quando comparados aos dos outros estados brasileiros) podem ser compreendidos pela conjugação de três fatores: a existência de comunidades que compartilham determinadas relações com os territórios que habitam; sua maior mobilização política (rede de parceiros e mediadores) e a sua localização, ao menos em parte, de terras de florestas públicas, o que simplifica e torna menor o custo do processo de regularização fundiária dos territórios.

Em 2000, o Governo Federal emite uma Medida Provisória que, entre outras determinações, coloca nas mãos da Fundação Cultural Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura e encarregada de zelar pela “preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira” (Lei n. 7668/1988), toda responsabilidade pela titulação de territórios para as comunidades remanescentes de quilombos. A medida provisória também determinava um prazo – outubro de 2001 – para o recebimento das demandas de reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos. Esta determinação foi considerada inconstitucional, do ponto de vista técnico, pelo Ministério Público Federal, ao limitar “a aplicação de um artigo constitucional que não estabelecia qualquer limite cronológico” (Arruti, 2003).

No mesmo ano, em 13 de julho de 2000, a Fundação cultural Palmares – FCP publicou a Portaria interna n. 4 (DOU de 14 de julho de 2000), visando estabelecer procedimentos administrativos para a identificação e reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos e para a delimitação, demarcação e titulação das áreas por eles ocupadas. A principal dificuldade, além das já elencadas, foi a desintrusão das áreas sem a devida dotação orçamentária para o pagamento de indenizações devidas.

A medida provisória durou apenas um ano, e foi substituída pelo Decreto Presidencial n. 3.912, editado por Fernando Henrique Cardoso em 10 de setembro de 2001. Especialistas apontaram diversos vícios nesse ato normativo, entre os quais destaca-se a restrição – contestada pelo MPF – de que para serem tituladas pelo artigo 68 as comunidades quilombolas deveriam comprovar a ocupação de suas terras nos cem anos que iam da abolição de 1888, à Constituição Federal de 1988. Essa norma não condiz com o desígnio constitucional inscrito no art. 68, que é o de dar a essas comunidades a propriedade da terra que ocupam.

Levantou-se, ainda, que o dispositivo constitui-se obstáculo a esse direito ao exigir requisito que torna excessivamente onerosa sua obtenção, a ponto de inviabilizá-la. Assim, o que deveria ser uma garantia torna-se um ônus, na medida em que a condição colocada é muito mais onerosa do que qualquer outra firmada pela legislação (cite-se que a usucapião de terras rurais exige a prova de vinte anos de ocupação, enquanto a destinação aos remanescentes de quilombos exigiria uma ocupação de cem anos). Tal requisito não se afigura, portanto, razoável, violando, totalmente, os princípios constitucionais vigentes. Além disso, a coleta de provas se tornaria extremamente difícil, para não dizer impossível, dado a dificuldade de se produzir um conjunto probatório utilizando material com mais de um século de existência, de forma a comprovar ocupação ininterrupta de pelo menos cem anos.

Argumentou-se, dessa forma, que, de acordo com o princípio da adequação dos meios, a medida adotada pelo Poder Público deve ser apropriada para o fim exigido, ou seja, a exigência de conformidade pressupõe a investigação e a prova de que o ato do poder público é apto para e conforme os fins justificativos da sua adoção, o que não era o caso do citado Decreto. Essas críticas levaram a uma profunda alteração na legislação que trata da questão quilombola.

Essa mudança teve um de seus momentos fundamentais quando o Senado Federal, em julho de 2002, aprovou a Convenção 169 da OIT, que versa sobre os direitos dos “Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes”. A Convenção se transformou num instrumento fundamental no processo de legalização e legitimação do reconhecimento e titulação quilombola, sendo evocada pelas comunidades, pelos seus parceiros e aliados e pelos órgãos públicos envolvidos nesse trabalho.

Ao contrário do que pode fazer crer uma interpretação mais rasa, a convenção não versa apenas sobre povos indígenas, mas também sobre outros povos “cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por

legislação especial”. Assim, é incontroversa a sua incidência sobre os remanescentes de quilombos, já que estes são grupos étnicos que vivem sob condições culturais específicas que os distinguem do restante da sociedade, e têm a sua vida parcialmente regida por costumes e tradições próprias.

Destaque-se que o artigo 14 da Convenção 169 prevê expressamente o direito à propriedade das terras tradicionalmente ocupadas. E o item 3 deste artigo 14 contempla a obrigação dos Estados de instituírem os “procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados”. E a referida Convenção, por versar sobre direitos humanos, desfruta de hierarquia supralegal na ordem jurídica nacional, em conformidade com a mais recente orientação do Supremo Tribunal Federal - STF nesta matéria.

Cumpra salientar que a Convenção 169, como todos os atos internacionais, foi celebrada pelo Presidente da República (art. 84, inciso IV, CF) e posteriormente submetida ao Congresso Nacional, que a aprovou através do Decreto Legislativo n. 143/2002. Portanto, os dois órgãos envolvidos no processo de incorporação dos tratados internacionais ao direito interno, e que representam a vontade do povo brasileiro, se manifestaram em uníssono no sentido da adesão às normas de direitos humanos estampadas na Convenção 169 da OIT.

Em 2003, com a mudança do Governo Federal, começa a se gestar a legislação quilombola atual: o governo do Presidente Lula, no intuito de atender aos princípios da recém aprovada Convenção, e dando apoio a antigas reivindicações do movimento negro abrigado no PT, inicia uma mudança profunda, abrindo caminho para uma nova concepção política e jurídica da sociedade que afirma seu caráter multiétnico e pluricultural.

No intuito de implementar essa visão de uma sociedade democrática, multiétnica e pluricultural, já no seu terceiro mês de governo, o Presidente Lula cria, através de medida provisória (aprovada pelo Congresso e transformada na Lei 10.678, em 23 de maio de 2003), a SEPPIR, cujo titular possui *status* de Ministro e que tem entre as suas atribuições a de “assessorar o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial (...) com ênfase na população negra (...) e no planejamento, coordenação e avaliação do Programa Nacional de Ações Afirmativas.”

Em maio um decreto presidencial cria o Grupo de Trabalho Interministerial - GTI com a função de rever o Decreto 3912/2001, composto pela Casa Civil da Presidência da República, a SEPPIR, a Advocacia Geral da União e por mais 11 Ministérios, entre os quais o da Justiça, do Desenvolvimento Agrário e da Cultura. Em agosto é criado o subgrupo jurídico, coordenado pela Casa Civil, com a missão de assessorar o GTI. O debate que gestou o novo

decreto, e tinha por objetivo atender aos princípios da Convenção 169 e rever os pontos apontados como problemáticos no Decreto anterior, teve ampla participação da sociedade civil, organizações de apoio e do próprio movimento quilombola. O resultado do trabalho do grupo não foram meros ajustes ao Decreto anterior, mas um texto radicalmente modificado, que estabeleceu novos parâmetros para o tratamento da questão, mais adequados aos parâmetros da Constituição e da legislação internacional sobre o tema.

O Presidente Lula escolheu o dia 20 de novembro de 2003, já então dedicado à comemoração oficial do Herói da Pátria Zumbi dos Palmares, e o próprio Sítio Histórico da Serra da Barriga, em Alagoas, para assinar dois decretos que dariam novo fôlego e visibilidade ao artigo 68 do ADCT. O primeiro Decreto, de n. 4.883/2003, transfere do Ministério da Cultura/Fundação Cultural Palmares para o Ministério do Desenvolvimento Agrário/INCRA “a competência relativa à delimitação das terras dos remanescentes das comunidades de quilombos”. E o segundo, o Decreto n. 4.887/2003, “regulamenta o procedimento para identificação, delimitação, demarcação e titulação dos territórios das comunidades remanescentes de quilombos de que trata o art. 68 do ADCT” e revoga o Decreto n. 3.912/2001. Seguem algumas questões fundamentais tratadas no Decreto.

#### **Auto-atribuição**

O Decreto 4.887/2003 prevê, em seu art. 2º, que *“consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.”* Acrescenta, ainda, no § 1º, que e *“para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.”*

De forma a regulamentar a atribuição de “certificar” a auto-definição, a Fundação Cultural Palmares editou, em 4/3/2004, a Portaria n. 6, instituindo o “Cadastro Geral de Comunidades de Quilombos” da Fundação Cultural Palmares, também denominadas ‘Terras de Preto’. “Comunidades Negras”, “Mocambos”, “Quilombos”, dentre outras denominações congêneres”(art. 1º). Os parágrafos 1º e 2º do mesmo artigo definem que o Cadastro Geral “é o registro em livro próprio, de folhas numeradas, da declaração de auto-definição de remanescente e estipula-se que essa declaração deverá ser feita por representante legal da respectiva Associação Comunitária ou, na falta desta, por pelo menos cinco membros da comunidade declarante, e registrada por funcionário da Fundação Cultural Palmares no livro próprio do Cadastro.

No art. 5º a Portaria 6 explicita que: “Nos casos em que houver contestação ao procedimento de reconhecimento (...) a Fundação Cultural Palmares intervirá nos respectivos processos como litisconsorte e realizará estudos, pesquisas e perícias que forem requeridas.”

Esta posição de cadastrar oficialmente “declarações de auto-definição de remanescente” feitas por “associação ou por cinco membros da comunidade declarante” para só depois, se e quando houver contestação, realizar “estudos, pesquisas e perícias” capazes de contestar as contestações, consistiu um grande avanço no reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos e na garantia de seus direitos.

É importante ressaltar que nem toda comunidade “certificada” requer o reconhecimento de um território para si, podendo apenas reivindicar certas políticas públicas específicas para a melhoria da qualidade de vida de sua população e de seu ambiente.

### **Territorialidade**

O Decreto 4.887 também avança na fundamentação de pontos importantes dessa nova configuração do processo de territorialização de comunidades negras rurais ao definir, no segundo parágrafo do art. 2º, que “*São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, sócia, econômica e cultural.*” Supera, assim, a visão do quilombo como um mero sítio histórico, que apenas demarca a remanescente de uma ocupação pretérita, com o mero intuito de rememorar-la e mantê-la, de forma inerte.

Reconhece, ao contrário, a dinâmica cultural desses povos, afirmando que a terra, para as comunidades quilombolas, precisa ser necessariamente um “território” que guarda profundos vínculos com a própria identidade e forma de viver dos sujeitos, evoca memórias de pertencimento àquele lugar específico e laços de suor e sangue com os ancestrais dos quais descendem, um território que faz parte da história do grupo e de sua inserção naquela sociedade, e avança para afirmar seus vínculos presentes e futuros com a terra, fundamental para a manutenção de seus modos de criar, fazer e viver.

Não é uma terra qualquer, mas “aquela” terra. Essa relação especial com seu território que os quilombolas e outros grupos étnicos e tradicionais constroem é chamada, na antropologia contemporânea, de “territorialidade”.

A territorialização é o nome dado ao reconhecimento jurídico e político, por parte do Estado e da sociedade democrática e republicana, da essencialidade da territorialidade para a vida e reprodução destes grupos, que permite não só a reprodução, mas a nossa e a do ambiente que nos criou e até hoje nos sustém.

### **Desapropriação e consequente indenização**

Outro avanço importante do Decreto 4.887 é a possibilidade de desapropriação de imóveis (inclusive por “interesse social”) para a consecução dessa territorialização.

De fato, assim dispõe o art. 13:

Art. 13. Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invadido por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber.

Supera-se, assim, a equivocada discussão a respeito de um pretense direito originário dos remanescentes de quilombos sobre as suas terras, que permitiria que a simples referência constitucional criasse o direito, sobrepondo-se aos direitos dos proprietários das terras, desconstituídos pela própria constituição e reconhecidos por mero processo declaratório. De acordo com o acertado entendimento do Decreto estes direitos não deixariam de existir, apenas cederiam lugar à proteção constitucional. Dessa forma, reconhecida a existência da comunidade e identificado o seu território, o proprietário das terras incidentes sobre esse território deveria ser desapropriado e indenizado, recebendo o valor definido no processo de forma prévia e em dinheiro. Seriam evitados ou minimizados, dessa forma, os conflitos pela propriedade da terra.

#### **Características especiais do território**

Um terceiro ponto que se deve destacar é o estabelecimento de uma “qualidade” diferenciada, em termos do regime geral de propriedade privada que vigora no direito agrário brasileiro, da relação que a comunidade passa a ter com seu território após a titulação:

Artigo 17. A titulação prevista neste decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo de pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2º, caput, com a obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade.

Esta configuração legal dos territórios, ao mesmo tempo emana das e garante as singularidades do modo de vida das comunidades, de suas relações internas, com a terra e com a sociedade mais ampla. E também reforça a legitimidade e justiça desse pleito, determinando a impossibilidade da “terra” assim titulada vir a ser vendida no mercado.

O decreto 4.887/2003, contudo, foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade (ADI n. 3.239) requerida perante o Supremo Tribunal Federal pelo Partido da Frente Liberal – PFL (atual DEM), ainda pendente de julgamento. Após o voto do Relator, o então Ministro Cezar Peluso, julgando procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003, modulando os efeitos dessa declaração, nos termos do seu voto, pediu vista dos autos a Ministra Rosa Weber, que, por sua vez, conheceu da ação direta e a julgou

improcedente. Presentemente a ação encontra-se com vista ao Ministro Dias Toffoli, desde 01/07/2015.

## **6. Conclusão**

---

A Constituição de 1988 foi um marco para as conquistas dos diversos seguimentos formadores da Nação brasileira, e para o movimento negro em especial. O reconhecimento de que vivemos num país pluriétnico e multirracial modificou radicalmente o *status* desses grupos sociais, tornando-os sujeitos de direitos, em condição de igualdade com os segmentos já historicamente contemplados.

Inaugurou, também, uma nova categoria jurídica: os remanescentes das comunidades de quilombos, grupo social reconhecido a partir da Constituição. Por evidente, esse reconhecimento não foi uma dádiva, e sim uma conquista, fruto das lutas desses grupos por seu reconhecimento.

A produção desses novos sujeitos políticos etnicamente diferenciados pelo termo “quilombola” tem início após uma ampla tomada de conhecimento dos novos direitos instituídos pelo artigo 68, que reconhece aos remanescentes das comunidades de quilombos a propriedade definitiva das terras que estejam ocupando, assim como a obrigação do Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Esse novo artigo constitucional implica uma inovação no plano do direito fundiário, mas também no plano do imaginário social, da historiografia, dos estudos antropológicos e sociológicos e no plano das políticas locais, estaduais e federais que envolvem tais populações.

Ainda hoje, após mais de 25 anos do texto constitucional, não se tem uma real dimensão de seu alcance. Trata-se, ainda, de um direito em expansão. Tem-se, contudo, por certo que a participação desses sujeitos é essencial para a reconquista desses espaços e para sua expansão.

Não se pode ignorar, contudo, o risco de que haja um violento retrocesso em relação a esses direitos. Esse retrocesso, embora vedado pela Constituição e pelas normas internacionais, afigura-se iminente, por duas razões. A primeira delas é a ADI 3.239, que tramita perante o Supremo Tribunal Federal, questionando o Decreto n. 4.887/2003 e o modelo por ele implementado. O julgamento já foi iniciado, já havendo dois votos, um favorável e outro contrário à manutenção da norma. A lacuna jurídica que se deixará em caso de declaração de invalidade do Decreto dificilmente será preenchida ou, se o for, nesse contexto, certamente haverá restrição das garantias implementadas, por meio de interpretação menos benéfica.

A outra razão é a atual conjuntura enfrentada pelo País. Já houve uma sinalização de que existe uma real intenção de restrição de direitos, em especial das políticas afirmativas. Chegou a haver uma mudança na legislação, por meio de medida provisória, que, na prática, revogaria o Decreto n. 4.887/2003. Tal ato motivou a manifestação das associações quilombolas, notadamente a CONAQ, e de seus apoiadores, entre eles o Ministério Público Federal. A alteração foi revista, no argumento de ter-se tratado de um erro, corrigido com uma republicação do Diário Oficial da União.

Não se sabe, contudo, qual o futuro dessa política pública. Com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Incra, ao qual está vinculado a questão quilombola, ainda não teve seu destino definido. A SEPPIR foi extinta, tendo sido sua dotação orçamentária transferida para a Casa Civil da Presidência da República, sem perspectiva de que sejam implantados de acordo com as finalidades previstas. Não se sabe, ainda, quais os desdobramentos que a questão pode ter se e quando o governo transitório vier a se transformar em efetivo.

Independentemente dos desdobramentos futuros dessa política, é inquestionável a promoção social vivida e sentida pelas comunidades remanescentes de quilombos no Brasil. Destaca-se, principalmente, o seu papel ativo na definição das questões que lhe dizem respeito, e o impacto que a sua participação tem causado. Nesse sentido, mais do que em qualquer outro, pode-se dizer que já não se pode mais falar em escravos ou súditos, em trabalhadores assujeitados, e sim em cidadãos conscientes e atuantes. Essa é a realidade que se observa entre os quilombolas, que, de origem invisível e ausente, hoje tornaram-se visíveis e ocupam de forma qualificada o espaço que têm, não porque lhe foi dado, mas que foi conquistado no meio de sua luta.

## 9. Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Alfredo Wagner – “Nas bordas da política étnica: os quilombos e as políticas sociais” in *Territórios Quilombolas e Titulação de Terras*. Boletim Informativo do NUER, vol. 2, UFSC, 2005.
- \_\_\_\_\_, “Terras de Preto, Terras de Santo, Terras de Índio – uso comum e conflito, in *Na trilha dos grandes projetos*. J. Habette e Edna Castro (org.), NAEA, UFPA, 1989.
- \_\_\_\_\_. “Quilombos e as Novas Etnias”. In: Eliane Cantarino O’Dwyer (Org.). *Quilombos: Identidade Étnica e Territorialidade*. Rio de Janeiro: FGV, 2002
- ARRUTI, José Mauricio – *Mocambo: Antropologia e História do processo de formação quilombola*. EDUSC/ANPOCS, 2006. \_\_\_\_\_, “O quilombo conceitual: para uma sociologia do Artigo 68”, 2003. Texto disponível em [www.koinonia.org.br](http://www.koinonia.org.br).
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996
- BARTH, F. – “Grupos étnicos e suas fronteiras”. In: POUTIGNAT, P.; STREIFF-FENART, J. *Teorias da etnicidade*. São Paulo, Fundação Editora da UNESP, 1998
- BOURDIEU, Pierre – *O Poder Simbólico*. Bertrand Brasil, 1989
- LEITE, Ilka Boaventura – “As perícias antropológicas realizadas pelo NUER e as lutas por reconhecimento e titulação de terras de quilombo”, in *Territórios Quilombolas e Titulação de Terras*. Boletim Informativo do NUER, vol. 2, UFSC, 2005.

*O INCRA E OS DESAFIOS PARA A REGULARIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS – ALGUMAS EXPERIÊNCIAS.* Brasília, MDA/NEAD 2006.

O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). *Quilombos: Identidade Étnica e Territorialidade.* Rio de Janeiro: FGV, 2002

TRECCANI, Girolamo – *Terras de Quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação.* Edição do autor, Belém do Pará, 2006.

SARMENTO, Daniel. **Territórios Quilombolas e Constituição: A ADI 3.239 e a Constitucionalidade do Decreto 4.887/03.** Texto disponível em [www.pgr.mpf.mp.br/6ccr](http://www.pgr.mpf.mp.br/6ccr)

SUNDFELD, Carlos Ari. *Comunidades Quilombolas: Direito à Terra.* Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2002