

QUILOMBOS NA PERSPECTIVA DA IGUALDADE ÉTNICO-RACIAL:
RAÍZES, CONCEITOS, PERSPECTIVAS¹

1. Introdução ao direito das minorias 2. Caracterização dos direitos das comunidades remanescentes de quilombos como direitos fundamentais. 3. Processo de reconhecimento e identificação das comunidades remanescentes de quilombos. 4. Problemas na definição e delimitação das terras dos quilombolas. 5. Dificuldades legais e operacionais para a efetivação do direito à terra. 6. Conclusão.

1. Introdução ao direito das minorias

Uma nova perspectiva concretizou-se com o processo de multiplicação dos direitos humanos. Norberto Bobbio² ensina que este processo de "proliferação de direitos" envolve não apenas o acréscimo dos bens e pessoas dignas de tutela específica pelas Constituições e leis escritas como também implica em ampliar a titularidade de direitos já assegurados a algumas categorias ou aos cidadãos de um modo geral.

Flávia Piovesan explica, com precisão, os novos paradigmas a serem incluídos no Direito. Segundo ela "a partir da extensão da titularidade de direitos, há o alargamento do próprio conceito de sujeito de direito, que passou a abranger, além do indivíduo, as entidades de classe, as organizações sindicais, os grupos vulneráveis e a própria humanidade. Este processo implicou ainda a especificação do sujeito de direito, tendo em vista que, ao lado do sujeito genérico e abstrato, delineia-se o sujeito de direito concreto, visto em sua especificidade e na concreticidade de suas diversas relações. Isto é, do ente abstrato, genérico, destituído de cor, sexo, idade, classe social, dentre outros critérios, emerge o sujeito de direito concreto, historicamente situado, com especificidades

¹ Texto originariamente publicado em *Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial*, Coord. Flávia Piovesan e Douglas Martins de Souza, SEPPIR, Brasília, 2006.

² BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho, Ed. Campus, Rio de Janeiro, 1992.

e particularidades. Daí apontar-se não mais ao indivíduo genérica e abstratamente considerado, mas ao indivíduo "especificado", considerando-se categorizações relativas ao gênero, idade, etnia, raça, etc”³.

Aos poucos, um novo regime jurídico de proteção a pessoas ou grupos de pessoas particularmente vulneráveis vêm merecendo atenção especial dos sistemas normativos internacional e nacional, que passam a reconhecer direitos próprios destinados às crianças, aos idosos, às mulheres, às pessoas vítimas de tortura, e aquelas que sofrem discriminação racial ou que não se beneficiaram de políticas públicas genericamente adotadas no Brasil, como é o caso dos afrodescendentes, em especial os remanescentes de quilombolas, que estão ainda a perseguir o reconhecimento do Estado de seus direitos culturais e territoriais .

Nesse sentido, é importante notar que a construção do Estado Democrático de Direito (art. 1º da Constituição Federal) no Brasil deu validade ou positividade jurídica às minorias étnicas no longo caminho das conquistas das garantias e direitos fundamentais da pessoa humana.

Como cláusula pétrea da Constituição de 1988, o Estado Democrático de Direito integra-se ao conceito do que seja o Estado brasileiro. Além de ser indispensável às garantias individuais e sociais das pessoas, o regime democrático passou a ser condição para um governo justo e legítimo através da ampla participação da população em suas instâncias representativas, e tem como característica dele indissociável o pluralismo político; e por objetivo a construção de uma sociedade justa e solidária, sem preconceito de cor, raça, religião, sexo, abolindo todas as formas de discriminação (arts. 1º e 3º da Constituição Federal).

José Afonso da Silva observa que a introdução do princípio democrático no Estado de Direito implica em que os direitos culturais próprios dos seguimentos sociais e étnicos que compõem a população brasileira passem a fazer parte dos direitos fundamentais, a que o Estado obriga-se a resguardar e proteger⁴.

³ PIOVESAN, Flávia *Temas de Direitos Humanos*. Ed. Max Limonad, São Paulo, 1998.

⁴

Na mesma linha, Gomes Canotilho, repara que a proteção dos direitos culturais há de ser a mais ampla possível, estando a exigir a garantia de participação plena de todos os segmentos da sociedade, sem a exclusão de nenhum ⁵.

Há, inegavelmente, uma relação simbiótica entre a dignidade da pessoa humana, o princípio democrático e o reconhecimento da igualdade substantiva, de modo a legitimar a ampliação de direitos específicos pelo Estado às pessoas que não têm usufruído das mesmas oportunidades conferidas que a lei confere genericamente a todos os cidadãos.

Como produto do Estado Social de Direito, Joaquim Barbosa Gomes explica que a igualdade substancial ou material propugna redobrada atenção por parte do legislador e dos aplicadores do direito à variedade das situações individuais e de grupo, de modo a impedir que o dogma liberal da igualdade formal impeça ou dificulte a proteção e a defesa das pessoas socialmente fragilizadas e desfavorecidas, de modo a se extinguir ou pelo menos mitigar o peso das desigualdades econômicas e sociais e, conseqüentemente, de promover a justiça social ⁶.

2. Caracterização dos direitos das comunidades remanescentes de quilombos como direitos constitucionais fundamentais

As garantias constitucionais que asseguram o respeito às minorias e a igualdade de todos, sem preconceito de origem e raça estão fortemente ligadas à proteção da cultura brasileira, prevista nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal, que devem ser interpretadas segundo os objetivos fundamentais da República e sob a garantia do Estado Democrático de Direito.

⁴ SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 13ª Edição Malheiros, São Paulo, 1997.

⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6ª Edição Almedina, Coimbra, 1993.

⁶

⁷ BARBOSA GOMES, Joaquim Benedito. *As Ações Afirmativas e os Processos de Promoção da Igualdade Efetiva*. Artigo publicado no Caderno nº 24, do Centro de Estudos Judiciários – CEJ do Conselho da Justiça Federal, Brasília, 2003

Carlos Frederico Marés observa, com precisão, que a principal novidade da Constituição de 1988 foi alterar o conceito de bens integrantes do patrimônio cultural passando a considerar que são aqueles *portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira*. Pela primeira vez no Brasil foi finalmente reconhecida, em texto legal a diversidade cultural brasileira como patrimônio nacional imaterial, *que, em consequência passou a ser protegida e enaltecida, passando a ter relevância jurídica os valores populares, indígenas e afrobrasileiros*⁷.

Desse modo, constata-se a significativa modificação conceitual de bens culturais dada pela atual Constituição, que afastou a referência exclusiva aos monumentos e a grandiosidade da aparência externa de coisas imóveis já feitas ou acontecidas para privilegiar outras situações e contextos que ainda estão acontecendo, dentro de uma visão de cultura como processo contínuo e dinâmico, como a representatividade e identidade étnica de cada um dos grupos formadores da nacionalidade, em seu sentido mais amplo⁸.

O que se pretendeu assegurar na nova Constituição é que os diferentes grupos formadores da sociedade gozem da proteção quanto a seus modos de viver, isto é, o direito à sua cultura própria, ao mesmo tempo em que se estabelece a garantia de ampla participação social e política desse seguimento (ou minoria) através dos benefícios sociais que a igualdade segundo a lei impõe, sem descurar-se das diferenças culturais, ínsitas a todas as minorias étnicas.

Sob o ponto de vista cultural, é que a proteção às terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos deve ser entendida, por se tratar da

7

⁷ MARÉS, Carlos Frederico, *Introdução do Direito Sócioambiental*. Artigo publicado na obra “O Direito Para o Brasil Socioambiental”, Ed. Sérgio Antônio Fabris, Porta Alegre, 2002.

⁸ CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. “*Custom Is Not a Thing, It Is a Path: Reflections on the Brazilian Indian Case*”, Article in An Na'im, Abdullah, “*Human Rights in Cross Cultural Perspectives*”, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1992.

efetivação de um direito constitucionalmente garantido em um Estado democrático pluriétnico.

De modo particular o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias expressa que *“aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.*

Evidentemente, não se deve pensar isoladamente o art. 68 do ADCT, imaginando-se que a obrigação do Estado com relação a essas comunidades finda-se com a mera expedição dos títulos de domínio sobre as terras que ocupam.

O que se busca assegurar é o respeito a essas comunidades, a possibilidade de que possam continuar se reproduzindo segundo suas próprias tradições culturais e assegurando, também, a sua efetiva participação em uma sociedade pluralista.

Para isso é importante registrar que o Estado, após a Constituição de 1988, passou a ter a obrigação de arrolar e identificar essas comunidades, onde se localizam, quantos habitantes possuem, como vivem e que problemas fundiários enfrentam.

3. Processo de reconhecimento e identificação das comunidades remanescentes de quilombos.

Antes de adentrarmos na questão fundiária, é importante tentar explicitar melhor os conceitos jurídicos de quilombos e remanescentes de quilombos. Em curtas palavras, para saber que direitos são próprios dessas pessoas, que possam assim ser identificadas como um grupo étnico, convém indagar antes quem são eles.

O direito à igualdade pressupõe o respeito às diferenças. Assim, deve-se estar atento, primeiramente, para a caracterização da proteção da identidade

cultural dos remanescentes de quilombos como garantia fundamental desses grupos assegurada pela Constituição Federal.

Não é desconhecida pela história oficial a definição de quilombo dada em 1740, pelo Rei de Portugal, *verbis*:

“toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte desprovida, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles” (in Revista Brasileira de Geografia, Outubro-Dezembro de 1962, p. 79).’

José Alípio Goulart repara que:

“a existência de quilombos imprimia tal receio aos brancos, que qualquer ajuntamento de escravos fugidos já era como tal considerado, não importando seu número diminuto. Consoante Provisão de 6 de março de 1741, “Era reputado quilombo desde que se achavam reunidos cinco escravos.” No art. 20 do código de Posturas da Cidade de S. Leopoldo, no Rio Grande do Sul, aprovado pela Lei Provincial nº 157, de 09 de agosto de 1848, lê-se que: “Por quilombo entender-se-á a reunião no mato ou lugar oculto, mais de três escravos.” E a Assembléia Provincial do Maranhão, querendo ser mais realista que o próprio Rei, votou a Lei nº 236, de 20 de agosto de 1847, classificando “quilombo” a reunião de apenas ... dois escravos: “Art. 12. Reputar-se-á escravo quilombado, logo que esteja no interior das matas, vizinho ou distante de qualquer estabelecimento, em reunião de dois ou mais com casa ou rancho”⁹.

Os elementos da definição do Rei de Portugal, que orientaram as perseguições aos escravos fugidos no século XVIII e XIX, são importantes (até porque estes conceitos espraíram-se no tempo) para chegarmos às características legais do que fosse um quilombo, segundo o ordenamento jurídico colonial.

Em primeiro lugar, não se exigia que o número de fugitivos fosse grande. Bastava, em geral, que superassem cinco, mas a lei colonial estabelecia a fuga como elemento essencial para definição de quilombos. Então, cinco ou mais escravos *fugidos* poderiam, em tese, caracterizar um quilombo.

⁹ GOULART, José Alípio. Os Quilombos, *Revista Brasileira de Cultura*, vol. 6, 1970, pgs. 129/141

Em segundo lugar, não era necessário, nos termos estabelecidos pelo Rei, que houvesse ranchos levantados, vale dizer, não se exigia que esses fugitivos fixassem morada em qualquer canto.

Em terceiro lugar, não se exigia que os fugitivos constituíssem qualquer forma de organização social, particularmente a forma militar de resistência, uma vez que o ajuntamento de escravos *fugidos* tinha por objetivo a subversão da ordem escravocrata ou a guerra à coroa portuguesa e a brasileira que a sucedeu.

Percebe-se pela leitura das leis municipais e do Alvará Régio de 1740 que o conflito armado entre escravos e o poder colonial ou, mais precisamente, o medo de sua ocorrência, orientou, posteriormente, a caracterização de quilombos, a partir do arquétipo *Palmares* ¹⁰.

Assim, pode-se concluir que qualquer grupo composto primordialmente por negros fugidos, que tenha logrado permanecer livre durante a vigência das leis escravistas do país, ainda que composto de outros indivíduos que não apenas os escravos fugidos, era considerado quilombo.

Em todas elas podemos notar o vínculo histórico-social que liga a atual comunidade com um grupo formado por escravos fugidos, perseguidos ou não, e que permaneceram livres, embora não alforriados.

Com a abolição da escravatura e o fim das perseguições oficiais, esses grupos tiveram a oportunidade de se aproximar dos núcleos populacionais da sociedade envolvente, passando o contato a ser natural e gradativo, embora já houvesse

10

□ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *As Populações remanescentes de Quilombos: Direitos do Passado ou Garantia para o Futuro*. Texto apresentado no Seminário Internacional “As Minorias e o Direito” realizado no STJ de 11ª 13 de setembro de 2001 e publicado no Caderno nº 24 do CEJ - Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, Brasília, 2003.

relações de troca e até de casamento entre os dois grupos, anteriormente à abolição, como indicam pesquisas históricas recentes ¹¹.

Entretanto, ainda que as relações comerciais qualificadas por interesses comuns entre as duas sociedades possam ter sido fortemente estabelecidas com o passar do tempo, isso não significou que essas comunidades, formadas originariamente por escravos fugidos, tenham passado a se identificar com qualquer outro grupo da sociedade que os havia excluído ou mesmo perseguido.

Dessa maneira, as populações que mantiveram o vínculo social e histórico com os grupos formados essencialmente por escravos fugidos, ainda que composto por elementos não considerados escravos, os quais eram considerados quilombolas perseguidos pelas forças escravistas, e que construíram sua própria história, a margem do domínio da sociedade envolvente, passaram a ser consideradas primordialmente como remanescentes de quilombos.

O vínculo histórico social emerge então como parâmetro constitucional adequado para a definição de que sejam comunidades remanescentes de quilombos, a partir da própria legislação colonial.

Por outro lado, a idéia de que teria havido um completo isolamento de comunidades rurais negras da sociedade envolvente e mesmo das relações de mercado não tem sustentação histórica ou antropológica. Alfredo Wagner lembra que a afirmação da identidade dos quilombolas se fez nas transações econômicas. Isto é, na “fronteira” entre os grupos étnicos. Segundo ele, a transação comercial é que assegurava solidez na fronteira do quilombo, de modo que a identidade étnica teria se firmado com mais intensidade no contato do que no suposto isolamento das comunidades negras rurais no Brasil ¹².

¹¹

¹¹ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *As Populações remanescentes de Quilombos: Direitos do Passado ou Garantia para o Futuro*. Texto apresentado no Seminário Internacional “As Minorias e o Direito” realizado no STJ de 11ª 13 de setembro de 2001 e publicado no Caderno nº 24 do CEJ - Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, Brasília, 2003.

¹²

Para além do vínculo histórico social que deve nortear o critério de reconhecimento de um território quilombola, é preciso lembrar que o Decreto nº 4887, de 20 de Novembro de 2003, estabeleceu o critério da auto-definição como forma primordial de identificação e caracterização das comunidades remanescentes de quilombolas, como consta do seu art. 2º:

“Consideram-se remanescentes das comunidades de 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”.

§ 1º - Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades de quilombo será atestada mediante auto-definição da própria comunidade.”

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

§ 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.

O critério antropológico da auto-identificação do grupo étnico elegido pelo Decreto nº 4887, hoje largamente utilizado para a caracterização de uma comunidade tradicional, foi reconhecido pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Congresso Nacional e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro como lei ordinária. No inciso II do art. 1º da Convenção nº 169 está dito que *“a consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições da presente Convenção.”*

Convém ressaltar que a simples utilização do critério de auto-reconhecimento do Grupo, não dispensa uma interpretação mais acurada da expressão “remanescentes das comunidades dos quilombos”. Nesse sentido, a antropóloga Eliane Cantarino O’Dwyer explica, com propriedade, que *a idéia de quilombo como escravo fugido, que aparece na história dos princípios, é um ‘signo de referência’ e, por sua*

□ *Opus cit*, pg. 247/248.

natureza, é um objeto histórico, ele não apenas reflete o mundo existente ou pré-existente, revelado pelos documentos, como muito menos segue os usos prescritos pela conceituação.

*Ao contrário, a categoria quilombo, como objeto simbólico representa um interesse diferencial para os diversos sujeitos históricos, ‘de acordo com sua posição em seus esquemas de vidas’. Por isso, o uso da categoria quilombo, no contexto da afirmação dos direitos constitucionais de segmentos importantes e expressivos da sociedade brasileira, através do cumprimento do art. 68 do ADCT, da Constituição Federal de 1988, tem sido objeto de “mal-entendidos”, devido à perspectiva do observador, ainda que, social e culturalmente, esse uso possa ser considerado ‘criativo’*¹³.

O critério da auto-identificação, considerado como essencial para a caracterização de um grupo social diferenciado, surge a partir de lições de Frederick Barth, que inovou os métodos para constituição de limites de unidades étnicas, procurando-se fugir aos fundamentos biológicos, lingüísticos e raciais¹⁴.

Em consequência, há o abandono da “visão explicativa” das comunidades, a qual tenta, através de um “observador externo”, produzir um conhecimento segundo o qual se pretende conferir a uma comunidade certa identidade, determinando-se o lugar dos indivíduos e seu grupo no universo social. Muitas vezes, nessa visão explicativa, atribuem-se elementos de unidade desconhecidos pelo próprio segmento social em estudo, revelando-se aí a sua insuficiência e imprecisão, bem como a necessidade de superá-la.

Por isso, a extrema importância das investigações de Frederik Barth, que coloca como questão central para a identificação da comunidades não as diferenças culturais entre grupos percebidas por um observador externo, mas sim os “**sinais diacríticos**”, isto é, aquelas diferenças que os próprios atores sociais consideram significativas e que, por sua vez, são revelados pelo próprio grupo¹⁵.

¹³ O'DWYER, Eliane Cantarino. *Os quilombos do trombetas e do erepecuru-cuminá*. In: Quilombos Identidade étnica e territorialidade. Org.: Eliane Cantarino O'Dwyer. Rio de Janeiro: FGV, 2002, p. 267.

¹⁴

□ BARTH, Frederik, “*Ethnic Groups and Boundaries*”, Bergen-Oslo, Universitets Forlaget, 1969.

¹⁵ O'DWYER, Eliane Cantarino. *Os quilombos do trombetas e do erepecuru-cuminá*. In: Quilombos Identidade étnica e territorialidade. Org.: Eliane Cantarino O'Dwyer. Rio de Janeiro: FGV, 2002, p. 268.

Daí a importância do critério do auto reconhecimento ter sido incorporado ao Decreto nº 4887/2003. Observa-se que essa condição difere radicalmente do que estabelecia o Decreto nº 3912/2001 que, ao regulamentar o art. 68 do ADCT, estabeleceu critério temporal para o reconhecimento dos direitos das comunidades remanescentes de quilombos.

Nos termos do parágrafo único do art. 1º do mencionado decreto, *somente pode ser reconhecida a propriedade sobre terras que: I – eram ocupadas por quilombos em 1888; II – estavam ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos em 5 de outubro de 1988..*

Deborah Duprat de Britto Pereira, ao examinar a legalidade do Decreto nº 3912, observou que não há razão constitucional ou mesmo histórica para que o direito previsto no art. 68 do ADCT remonte aos idos de 1888. Historicamente, a figura do quilombo – tal como significado à época, – antecede, em muito, o marco apontado, e tampouco encontra nele o seu período áureo, à vista mesmo de medidas tendentes à abolição da escravidão já implementadas ou em franco curso. Resultaria ofensivo ao princípio da isonomia que o direito fosse reconhecido aos remanescentes dos quilombos estabelecidos em 1888, e não àqueles que existiram em época pretérita e não lograram prosseguir em sua existência até a época apontada. Careceria, assim, de qualquer razoabilidade o marco inicial previsto no decreto ¹⁶.

Ademais, prossegue a autora, o art. 68 do ADCT orienta-se numa perspectiva de presente, com vistas a assegurar a estes grupos étnicos ligados historicamente à escravidão o pleno exercício de seus direitos de auto-determinação em face de sua identidade própria. E porque o território é imanente à identidade, o que a Constituição determina é a proteção deste território que se apresenta na atualidade, sendo

16

□ BRITO PEREIRA, Deborah M. D. - "*Breves considerações sobre o Decreto n.3.912/01*" in Q'Dwyer, E. C. – Quilombos identidade étnica e territorialidade. Rio de Janeiro, ABA/FGV. 2002. pp. 281-289.

de todo irrelevante o espaço imemorialmente ocupado pelos ancestrais se não mais se configura como culturalmente significativo para as gerações presentes.

O Decreto nº 3.912, de 2001 derivou de um equívoco conceptual de quilombos, há muito abandonado pela antropologia. Esse conceito, advindo do período colonial e aqui já referido, descrevia o quilombo como “toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele”. Mas, a prevalecer esse conceito jurídico-formal de quilombo, estar-se-ia, como explica Alfredo Wagner Berno de Almeida¹⁷, a “frigorificá-lo” mais do que já foi, estabelecendo-o como uma categoria histórica acrítica e como um grupo social estático, preso a ao arquétipo simbólico de *Palmares*, como se fora possível achar hoje comunidades negras cercadas em fortificações militares em guerra com o poder imperial.

Em conclusão, o marco final revelado pelo Decreto 3912, além de arbitrário, revelava nítido viés etnocentrista, na medida em que se sinalizava com um limite temporal além do qual se negava o direito à identidade étnica e o correlato território que a requer e, em certa medida, a determina.

Ainda que tal ato tenha sido expressamente revogado pelo Decreto nº 4877, de 20 de novembro de 2003, havia nele dupla ofensa ao texto constitucional, bem apontada por Deborah Duprat, e que merece registro. Primeiro, porque alguém estranho ao grupo étnico é quem determinaria o prazo final de sua existência constitucionalmente amparada, o que, evidentemente, conflita com a noção de pluriethnicidade e com o direito das minorias em um estado democrático de direito.

E segundo, por impor ao grupo uma rigidez cultural e impedi-lo de, a partir de 5 de outubro de 1988, conceber novos estilos de vida, de construir de novas formas de vida coletiva, enfim, a dinâmica de qualquer comunidade real, que se modifica, se desloca, idealiza projetos e os realiza, sem perder, por isso, a sua identidade¹⁸.

¹⁷

□ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Os quilombos e as novas etnias*. In: *Quilombos*. In: *Quilombos Identidade étnica e territorialidade*. Org.: Eliane Cantarino O'Dwyer. Rio de Janeiro: FGV, 2002, p. 267

¹⁸

□ BRITO PEREIRA, Deborah M. D. - "Breves considerações sobre o Decreto n.3.912/01" in Q'Dwyer, E. C. – *Quilombos identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro, ABA/FGV. 2002. pp. 281-289.

Para a antropologia, apenas as comunidades ideais, erigidas a partir de ficções jurídicas, apresentam-se como entidades imóveis, isoladas e impermeáveis às influências culturais externas. As reais, ao contrário, são marcadas pelo signo da mudança social e econômica, em um processo dinâmico que interfere e molda as relações interétnicas, e que demanda, por consequência, reelaboração permanente por parte dos pesquisadores de grupos e comunidades indígenas e tradicionais ¹⁹.

Por isso se torna essencial participação de antropólogos e historiadores no processo de identificação dessas comunidades. Tratam-se de profissionais que são treinados e habilitados para o trabalho de recolhimento e compilação dos dados necessários à elaboração de laudos fundados sobre a identificação e distinção das fronteiras étnicas, com o objetivo de verificar a caracterização de cada grupo concreto, dentre as comunidades remanescentes de quilombos. E esse trabalho difere substancialmente da avaliação agrônômica e da medição fundiária de um dado território reivindicado por comunidades quilombolas.

Portanto, o direito de auto-atribuição da condição de quilombolas deriva do § 2º do art. 5º da Constituição Federal, e este tem fundamento na Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Congresso Nacional que, no plano internacional, estabeleceu o critério da auto definição como essencial para caracterização dos grupos tribais, indígenas e comunidades tradicionais.

4. Problemas na definição e delimitação das terras dos quilombolas.

De início, observa-se que o direito dos afrodescendentes, caracterizados como *quilombolas*, não pode ser afastado da questão da territorialidade, já que estão postos numa indissociável relação de inclusão.

¹⁹ CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. “Custom Is Not a Thing, It Is a Path: Reflections on the Brazilian Indian Case”, Article in An Na’im, Abdullah, “Human Rights in Cross Cultural Perspectives”, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1992.

No que respeita à territorialidade das comunidades remanescentes de quilombos, os casos conhecidos permitem apontar para uma ocupação comunal da terra, o que indica que os títulos expedidos pelo Estado não deveriam ser individuais, mas coletivos como foi estabelecido no Decreto 4887/2003.

De forma contundente, o art. 17 do referido Decreto estabelece que a titulação ou reconhecimento do domínio em favor das comunidades quilombolas será reconhecida e registrada mediante outorga de outorga de título *coletivo e pró-indiviso*, com obrigatoriedade de inserção de *cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade*.

A opção do poder público em favor da titulação coletiva das terras de quilombos favorece o sistema comunal de utilização da terra e evita que o território possa ser fragmentado em pequenos títulos individuais de propriedade, com a grande vantagem de proteger as comunidades quilombolas contra a especulação imobiliária, uma vez que estaria vedada a transferência dessas terras a terceiros.

Alfredo Wagner explica bem os benefícios da titulação coletiva: “*a propriedade definitiva idealmente tornaria todos "iguais" nas relações de mercado, com os quilombolas, emancipados de qualquer tutela, expressando-se através de uma via comunitária de acesso à terra. O fato de a propriedade não ser necessariamente individualizada e aparecer sempre condicionada ao controle de associações comunitárias torna-a, entretanto, um obstáculo às tentativas de transações comerciais e praticamente as imobiliza enquanto mercadoria*”²⁰.

Por isso, afirma o autor, as terras das comunidades quilombolas cumprem sua função social precípua, quando o grupo étnico, manifesto pelo poder da organização comunitária, gerencia os recursos no sentido de sua reprodução física e cultural, recusando-se a dispô-los às transações comerciais. A posse coletiva, representada como forma ideológica de imobilização que favorece a família, a comunidade ou uma etnia determinada, em detrimento de sua significação mercantil tal forma de propriedade, im-

²⁰

□ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Reflexões sobre a Temática: Quais são os obstáculos à titulação definitiva das comunidades remanescentes de quilombos* in “Vida de Negro no Maranhão, uma experiência de luta, organização e resistência dos territórios quilombolas”, Secretária Municipal de Direitos Humanos, São Luís, 2003, pg. 91/92.

pede que domínios privados venham a ser transacionados no mercado de terras ²¹.

Não se pode esquecer que o elemento territorial é apenas um dos parâmetros que adentram na categoria quilombo, para conferir-lhe a devida significação. Sendo assim, ainda que algumas terras não estivessem efetivamente ocupadas pelos quilombos, e que fosse demonstrado que eles não ocupavam outras terras à época da abolição da escravidão ou ainda que não permanecessem nelas, na data da promulgação da Constituição Federal de 1988, tais circunstâncias não seriam suficientes para impedir o reconhecimento da propriedade, uma vez constatado que essas comunidades não teriam como se reproduzir *física, social, econômica e culturalmente*, sem a incorporação ou ampliação desses territórios.

Inegavelmente os quilombos devem ser entendidos como "*signo de referência*" que apontam em duas direções distintas: passado e futuro. Isso quer dizer que de nada adiantaria reconhecer títulos de propriedade de terras para essas comunidades se, dentro dessa circunscrição espacial, esses mesmos grupos étnicos não tiverem condições de se desenvolverem, preservando, assim, sua identidade e o poder público não estivesse obrigado a proceder a regularização fundiária desse território.

Carlos Ari Sundfield lembra que existe uma intrínseca relação entre a "*identidade coletiva*" e os parâmetros de identificação dos quilombos, na medida em que a auto-preservação da comunidade, ao longo do tempo, deu-se em contraste com várias influências externas (por exemplo: os madeireiros, garimpeiros, fazendeiros, agricultores etc), que, em muitas vezes, acarretaram expulsão ilegítima das comunidades quilombolas de suas próprias terras ²².

Neste caso, a desapropriação corresponderia a um resgate da expropriação sofrida pelos quilombos, ainda mais quando a constituição não reconhece a

²¹ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Reflexões sobre a Temática: Quais são os obstáculos à titulação definitiva das comunidades remanescentes de quilombos* in "Vida de Negro no Maranhão, uma experiência de luta, organização e resistência dos territórios quilombolas", Secretaria Municipal de Direitos Humanos, São Luís, 2003, pg. 92/3.

²²

□ SUNDFIELD, Carlos Ari. *Comunidades Quilombolas: direito à terra*. Fundação Cultural Palmares/MINC e Abaré, Brasília, 2002, pg. 79/80.

essas comunidades direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, como faz em relação às comunidades indígenas no art. 231 e seus parágrafos, e tampouco torna nulos e sem efeito os títulos de domínio incidentes sobre tais terras.

Os títulos de domínio privado, se não são nulos ou não foram anulados pela autoridade competente, permanecem válidos até que sobrevenha o reconhecimento oficial dessa comunidade enquanto remanescente de quilombo e se determine a delimitação da área ocupada pelo grupo, de modo que a União Federal possa proceder a sua desapropriação dessas terras, expedindo, ao final, os justos títulos de domínio às comunidades remanescentes de quilombos.

Neste sentido, Carlos Ari Sundfield também entende ser recomendável a desapropriação dessas terras em benefício das comunidades quilombolas:

"Nossa conclusão, portanto, é que o Poder Público, para garantir às comunidades quilombolas a propriedade definitiva das terras que estejam ocupando, no caso de elas pertencerem a particulares, deve lançar mão do processo de desapropriação, com fundamento no art. 216, § 1º da Constituição Federal. O referido processo de desapropriação é de nítido interesse social, com fundamento constitucional no art. 216, § 1º e será feito em benefício de comunidades quilombolas." ²³

Por outro lado, negar às comunidades quilombolas o direito ao reconhecimento formal de suas terras mediante o processo administrativo de desapropriação significaria deixá-las ao abandono, tornando as disposições do art. 68 do ADCT mera retórica política, sem consequência prática para essas comunidades.

Por isso merece aplauso o Decreto 4887, de 2003, quando, em seu art. 13, autoriza a *desapropriação* pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, quando for verificado que nos territórios ocupados pelos remanescentes das comunidades de quilombos incide títulos de domínio particular, não invalidados por nulidade, prescrição ou comisso, nem tomados ineficazes.

23

□ SUNDFELD, Carlos Ari., p. 118.

Deve ser registrado que, em data anterior a edição do Decreto 4887, houve algumas desapropriações realizadas pelo INCRA ou por Estados Membros em favor das Comunidades Negras do Rio das Rãs (BA), das comunidades dos rios Cuminá, Erepecuru e Trombetas (PA), das comunidades Kalunga (GO), isso sem falar na solução inusitada encontrada para resolver a questão fundiária das comunidades de Frechal, no Maranhão e de Sapé do Norte, no Estado do Espírito Santo; a de alocar as famílias quilombolas em uma reserva extrativista, típica unidade de conservação de uso direto destinado a populações tradicionais ²⁴.

O art. 3º do Decreto 4887 estabeleceu um procedimento único para o reconhecimento dos territórios quilombolas, encerrando velha controvérsia sobre qual o melhor modelo fundiário para a identificação e delimitação dessas áreas:

“Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º O INCRA deverá regulamentar os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentro de sessenta dias da publicação deste Decreto.

§ 2º Para os fins deste Decreto, o INCRA poderá estabelecer convênios, contratos, acordos e instrumentos similares com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, organizações não-governamentais e entidades privadas, observada a legislação pertinente.

§ 3º O procedimento administrativo será iniciado de ofício pelo INCRA ou por requerimento de qualquer interessado.

(...)

Portanto, o INCRA passou a ter a competência para proceder a identificação, delimitação e regularização fundiária a emissão de títulos coletivos *pro-indiviso*, em favor das comunidades remanescentes de quilombos. Entretanto, quando

²⁴

□ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Reflexões sobre a Temática: Quais são os obstáculos à titulação definitiva das comunidades remanescentes de quilombos* in “Vida de Negro no Maranhão, uma experiência de luta, organização e resistência dos territórios quilombolas”, Secretária Municipal de Direitos Humanos, São Luís, 2003, pg. 88.

houver incidência de domínio privado em áreas reivindicadas pelas comunidades, a titulação não poderá ser realizada sem um prévio processo de discriminação e desapropriação dos particulares que detenham títulos legítimos. A não ser que se demonstre a irregularidade ou ilegalidade no registro de propriedade ostentado por terceiros.

Finalmente, o Decreto nº 4887/2003 define que são terras ocupadas por remanescentes de quilombos *as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural*. Ao assim fazer, o ato normativo em questão toma emprestado da Constituição o conceito de terras indígenas estabelecido no art. 231 § 1º, da Constituição Federal para estabelecer que o território utilizado para a reprodução física, social e cultural do grupo constitui elemento de reconhecimento das terras de quilombos (art. 2º § 2º).

Alfredo Wagner explica a necessidade de se reconhecer aos quilombos o direito à terra, tendo em conta sua relação com a natureza. Diz ele que “os procedimentos de classificação que interessam são aqueles construídos pelos próprios sujeitos a partir dos próprios conflitos, e não necessariamente aqueles que são produto de classificações externas, muitas vezes estigmatizantes. Isso é básico na consecução da identidade coletiva e das categorias sobre as quais ela se apóia. Aliás, essas categorias podem ter significados específicos, como sugere terra de preto, que pressupõe uma modalidade codificada de utilização da natureza: os recursos hídricos, por exemplo, não são privatizados, não são individualizados; tampouco são individualizados os recursos de caça, pesca e extrativismo. São mantidos como de livre acesso. Caminhos, trilhas e poços são mantidos sob formas de cooperação simples”²⁵.

De outra parte, continua o autor, *as chamadas roças ou tratos agrícolas, que estão dispostas no cerne de uma certa maneira de existir socialmente, são sempre individualizadas num plano de famílias, pois as unidades familiares não dividem o produto da colheita de forma - coletiva ou comunitariamente. De igual modo, um pomar é apropriado de maneira privada e, tal como no caso das roças, expressa trabalho realizado familiarmente*²⁶.

²⁵

□ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. (n. 16), p. 68.

²⁶

□ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. (n. 16), p. 69

Do exposto, constata-se que a opção política pelo reconhecimento da titulação coletiva, em nome de toda a comunidade quilombola, previsto no art. 17 do Decreto nº 4887/ 2003, revelou-se acertada do ponto de vista jurídico e consentânea ao modo de vida e a cultura própria desses grupos, sendo de grande relevância a previsão do instituto da desapropriação por interesse social para a realização do direito constitucional das comunidades remanescentes de quilombos as terras que ocupam ou que tenham direito a ocupar.

5. Dificuldades legais e operacionais para a efetivação do direito à terra

Para facilitar o enfrentamento dos obstáculos à concretização do art. 68 do ADCT, é preciso separar em três blocos distintos as dificuldades legais e operacionais para a efetivação do direito das comunidades quilombolas às terras que ocupam ou que podem vir a ocupar. As dificuldades podem ser classificadas como de ordem antropológica e procedimental, jurídica e política e orçamentária e financeira.

A primeira delas, é de ordem antropológica e diz respeito as dificuldades de se identificar populações negras, preponderantemente de origem rural e que tenham vínculos histórico-social com antigos quilombolas em um procedimento administrativo.

Em um instigante artigo sobre os obstáculos à titulação definitiva das comunidades remanescentes de quilombos, Alfredo Wagner tenta responder a duas perguntas repetidamente feitas pelo movimento quilombola e que dizem respeito aos resultados em termos quantitativos e à intensidade ou ritmo do processo de reconhecimento formal das comunidades remanescentes de quilombos, a saber:

- *Por que, após 16 anos do artigo 68 do ADCT, da Constituição Federal de 1988, foram tituladas menos de 5% (cinco por cento) do total de áreas estimadas como pertencentes a comunidades remanescentes de quilombos?*
- *Por que, nos últimos dois anos, não teria ocorrido titulação de nenhuma comunidade?*

Para responder a tais perguntas, devemos enfrentar, inicialmente, a questão antropológica, Não obstante o critério da auto-identificação do grupo, previsto na Convenção nº 169 da OIT e reconhecido como melhor método de aferição étnica, tenha sido expressamente incluído no Decreto 4887/2003, não se mostra fácil a tarefa de caracterização do grupo e de seu processo de territorialização.

Em consequência, critica a antropóloga Eliane Cantarino O'Dwyer, os laudos antropológicos (relatórios de identificação de comunidades), para fins de aplicação do art. 68 do ADCT, deveriam, em vez de uma opinião preconcebida sobre os fatores sociais e culturais que definiriam a existência de limites desses grupos, opinar levando em conta somente as diferenças consideradas significativas para os membros do próprio grupo étnico, no caso, dos próprios quilombolas ²⁷.

De fato, a emissão de certidão pela Fundação Cultural Palmares (FCP), conforme artigo 3º, § 3 do Decreto 4.887/2003, regulamentado pela Portaria FCP nº. 06, de 1º de março de 2004, preconiza o cadastramento das comunidades quilombolas com base no critério do auto-reconhecimento. No entanto, verifica-se que diversos procedimentos cadastrais têm sido implementado o mesmo tempo por diferentes órgãos oficiais, como INCRA, Fundação Palmares, denotando uma burocratização excessiva no cadastramento dessas comunidades.

Outro ponto preocupante, anotado pelo antropólogo Alfredo Wagner, seria o tempo demasiadamente longo de "tramitação" entre o pronunciamento de auto identificação das comunidades, na forma do art. 2º, § 1º, do Decreto 4887, junto aos órgãos oficiais e o ato efetivo de certificação. Para se ter uma idéia da lentidão do processo de reconhecimento de uma comunidade quilombola, que representa a etapa inicial de identificação do grupo, a Fundação Cultural Palmares teria emitido apenas 96 (noventa e seis) certidões até dezembro de 2004 ²⁸.

Sabendo das dificuldades operacionais de incorporar os fatores étnicos

²⁷

□ O'DWYER, Eliane Cantarino. *Os quilombos do trombetas e do erepecuru-cuminá*. In: Quilombos Identidade étnica e territorialidade. Org.: Eliane Cantarino O'Dwyer. Rio de Janeiro: FGV, 2002, p. 268.

²⁸

□ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. (n. 22), p.86/7

à ação agrária, Alfredo Wagner chama a atenção para um dos riscos maiores dos procedimentos burocrático-administrativos de natureza fundiária, qual seja: o de confundir a área do imóvel rural, levantada por cadeia dominial, com o território da comunidade remanescente de quilombo, socialmente construído e auto-reconhecido. Segundo ele, não há qualquer coincidência necessária entre eles, ainda que em alguns casos assim se apresente. Esta distinção deveria, na sua opinião, ser um pressuposto norteador das ações operacionais ²⁹.

Uma dificuldade operativa adicional decorre do "relatório técnico", previsto no decreto nº 4887, cuja competência de autoria, não estando formalmente definida, gera uma tensão permanente entre procedimentos de inspiração meramente agrônômica e aqueles de fundamentos antropológicos. Seria uma outra maneira de repetir a idéia de que tais comunidades não podem ser identificadas tão somente por instrumentos agrários, porquanto devam ser objeto de uma intervenção de fundamento étnico. Não é por outro motivo que os juizes e o próprio Ministério Público Federal têm invariavelmente recorrido ao conhecimento científico de antropólogos para dirimir dúvidas e solucionar conflitos.

Não há como negar as dificuldades na implementação dos procedimentos político-administrativos no reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos. De fato, até ser promulgado o primeiro decreto de regulamentação das disposições relativas à aplicação do artigo 68, passaram-se 13 anos até a edição do Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001, que, além de limitar drasticamente o alcance do artigo 68, revelou-se inconstitucional e inoperante, como já analisado anteriormente, apresentando resultados pífios³⁰.

Dois anos e dois meses depois, o Decreto 3912 foi substituído pelo Decreto nº 4887, de 20 de novembro de 2003, seguido pela Instrução Normativa MDA/INCRA n.16, de 24 de março de 2004. Mesmo reconhecendo os avanços nas

²⁹

□ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. (n. 22), p.85

³⁰ De 2001 a 2003 foram tituladas 23 terras de quilombos, correspondendo a 127.133,39 hectares. Os trabalhos técnicos foram realizados pelos órgãos estaduais de terra (ITESP, ITERPA e ITERMA). Todas elas sofreram contestação judicial e os títulos encontram-se sob ameaça de anulação, segundo informação de Alfredo Wagner Berno de Almeida (vide nota de rodapé nº 22, pg. 86)

discussões e nas consultas aos movimentos sociais, o antropólogo Alfredo Wagner lamenta o fato de que, um ano após a edição do Decreto nº 4887, nenhuma comunidade quilombola tinha recebido, até novembro de 2004, título de propriedade de suas terras pelo governo federal ³¹.

O Instituto de Estudos Sócioeconômicos - INESC publicou recentemente um preocupante relato sobre a questão fundiária quilombola. Embora existam 2.228 comunidades quilombolas no país, o relatório afirma que somente duas teriam sido regularizadas no governo Lula ³².

Se é verdade que a Constituição de 1988 teria garantido, em tese, o direito a posse permanente da terra às comunidades quilombolas, é constrangedora a constatação de que apenas 70 (setenta) comunidades remanescentes de quilombos foram efetivamente beneficiados, desde 1988, com a expedição de títulos dominiais definitivos, o que significa que o processo de reconhecimento e delimitação dessas terras está longe de acabar e que há uma distância abissal entre a declaração formal prevista no art. 68 do ADCT e a efetividade desse direito.

O segundo ponto de discórdia, de natureza jurídica e política, e que poderá dificultar a efetivação dos direitos das comunidades remanescentes de quilombos às terras por eles utilizadas, diz respeito a tramitação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239-9/DF, ajuizada pelo Partido da Frente Liberal -PFL contra o Decreto nº 4887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos.

Depois de 15 (quinze) anos, aguardando uma definição legal, as comunidades quilombolas vêm um partido político de grande expressão argüir, em junho de 2004, junto ao Supremo Tribunal Federal, a inconstitucionalidade do novo Decreto sob a alegação, em síntese, de: a) invadir a esfera reservada à lei; b) prever a desapropriação de terras à essas comunidades e c) estabelecer o critério da auto-atribuição para identificação dos remanescentes de quilombos ³³.

³¹

□ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. (n. 22), p.83.

³²

□ www.inesc.org.br/textos

³³

A Advocacia Geral da União alegou, em preliminar, não existir ofensa direta à Constituição Federal, sob o argumento de que o Decreto nº 4.887/03 retiraria seu fundamento de validade diretamente das normas do art. 14, IV, “c”, da Lei nº 9.649/88 e do artigo 2º, III e parágrafo único, da Lei nº 7.668/88.

No mérito, a União sustenta a inocorrência de invasão do Decreto a esfera reservada à lei pois, aquele diploma legal, retiraria seu fundamento da validade das próprias leis federais, não havendo a alegada irregularidade do ponto de vista formal propagada pelo autor.

Por fim, a Advocacia Geral da União aduziu que a desapropriação, prevista no artigo 216, § 1º, corresponderia a um resgate da expropriação sofrida pelos quilombos, possuindo o instituto, nítido interesse social.

O Ministério Público Federal reiterou os argumentos da Advocacia Geral da União para pedir o não conhecimento ou a improcedência da ADIN. Em especial, o Parecer do então Procurador Geral da República, Cláudio Fonteles, contesta a idéia de que o Decreto 4887 seria um decreto autônomo, por regular diretamente, sem a interposição de lei, o art. 68 do ADCT, acentuando, todavia, que, como norma protetora de uma minoria em situação de vulnerabilidade, o dispositivo tem plena e imediata eficácia, independentemente de regulamentação posterior.

De acordo com Carlos Ari Sundfeld, o art. 68 do ADCT está devidamente regulamentado pela Lei nº 9649/98 (art. 14, IV. “c”) – que confere ao Ministério da Cultura competência para aprovar a delimitação das terras dos remanescentes de quilombos e pela Lei nº 7668/88 (art. 2º, II, e parágrafo único) que dá à Fundação Cultural Palmares atribuição para realizar a identificação das comunidades remanescentes de quilombos e também proceder a delimitação e demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondentes titulação ³⁴.

³⁴ ADIN nº 3239-9/DF – Relator: Ministro César Peluso

34

³⁴ SUNDFIELD, Carlos Ari. *Comunidades Quilombolas: direito à terra*. Fundação Cultural Palmares/MINC e Abaré, Brasília, 2002, pg. 22.

Dessa forma, nos parece inteiramente improcedente a arguição de inconstitucionalidade no sentido de que o Decreto 4887 teria “autonomia legislativa”. Na verdade, o decreto em questão retira o seu fundamento de validade diretamente das leis federais já mencionadas, não havendo a irregularidade formal apregoada pelo PFL.

Como aqui já foi dito, o critério de identificação da “auto-atribuição” fixado pela norma do art. 2º do Decreto nº 4.887, de 2003, não incorre em inconstitucionalidade. Antes, à luz da norma constitucional regente (art. 215 e art. 216, da CF c/c art. 68 do ADCT), busca o conceito de remanescentes de quilombos nos métodos fornecidos pela Antropologia e em princípio estabelecido no direito internacional público. Portanto, não há nenhum óbice legal à utilização do critério de auto identificação para a legitimação do processo de reconhecimento das comunidades quilombolas.

Aliás, a escolha de critério antropológico para a definição de grupo étnico com base na auto-atribuição somente de forma reflexa poderia suscitar qualquer inconstitucionalidade, sendo opção política do poder público adotá-lo para a tarefa de dar cumprimento ao art. 68 do ADCT, que obriga a União a proceder a titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos.

Por outro lado, não se nega que o reconhecimento oficial dessas comunidades, ao menos no papel, gera, na contra-partida uma violência crescente contra as comunidades remanescentes de quilombos, através da ameaça de morte por parte de jagunços a mando de latifundiários e grileiros, que queimam as casas e tentam desmobilizar as lideranças quilombolas, de modo a incorporar ao domínio privado, por meios arbitrários, os espaços coletivos tradicionalmente utilizados pelas populações tradicionais ³⁵.

Segundo Alfredo Wagner, *em algumas unidades da federação como Maranhão e Bahia, a titulação de terras das comunidades quilombolas pode se constituir num destacado instrumento de desconcentração da propriedade fundiária. Contrapondo-se frontalmente à dominação oligárquica. Os antagonismos sociais têm se acirrado nestas*

35

□ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. (n. 22), p.89.

regiões, com comunidades quilombolas praticamente cercadas e com suas vias de acesso interditadas por interesses latifundiários ³⁶.

Não cabe neste estudo análise mais detalhada sobre os aspectos formais da referida ação direta de inconstitucionalidade, mas não se pode negar que o PFL, ao insurgir-se contra o principal instrumento legal de reconhecimento, identificação, delimitação e demarcação dos territórios quilombolas, age, *politicamente*, em favor dos grandes latifundiários e de setores econômicos interessados na pulverização desse território.

Afinal, negar o fator étnico, e nele o critério de auto identificação, para reconhecimento das comunidades quilombolas, além de servir à judicialização da escolha de um determinado critério antropológico pelo Decreto 4887, esvazia a reivindicação política das lideranças e associações quilombolas e facilita os atos ilegítimos de usurpação e de violação do art. 68 do ADCT.

Os antagonismos sociais em jogo transcendem os fatores meramente econômicos e trazem a questão à cena política constituída. *Mediante obstáculos desta ordem, a titulação definitiva das comunidades remanescentes de quilombos se mostra mais que essencial, posto que, historicamente, as famílias destas comunidades têm sido mantidas como "posseiros" e assim parecem pretender mantê-las aqueles interesses contrários ao seu reconhecimento. Mantidas como eternos "posseiros" ou com terras tituladas sem formal de partilha, como no caso das chamadas terras de preto, que foram doadas a famílias de ex-escravos ou que foram adquiridas por elas, sempre são mais factíveis de serem usurpadas* ³⁷.

Por último, vale destacar a importância da questão orçamentária e de sua execução financeira como um obstáculo permanente para a efetivação dos direitos das comunidades remanescentes de quilombos ao seu território. E quanto a este item, o componente ideológico, que possa assegurar a este ou aquele partido ou frente política o exercício do poder no governo federal, é irrelevante, pois a ausência de compromisso

³⁶

□ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. (n. 22), p.92.

³⁷

□ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. (n. 22), p.92.

orçamentário para o cumprimento efetivo de norma constitucional em defesa dos direitos humanos parece ser universal e comum a todas as agremiações políticas, e espalha-se sobre todos os temas a serem enfrentados pelo poder público nesta área, como os programas de combate a tortura, de proteção a testemunhas, demarcação de áreas indígenas, criação de unidades de conservação e etc.

De fato, não se deve afastar, no curso do debate, a importância do contingenciamento e de restrições orçamentárias para a inadequada e cronicamente insuficiente aplicação de verbas destinados à titulação das comunidades remanescentes de quilombos. Em decorrência desse fato, comum a outras minorias, o MDA/INCRA tem alegado não ter como fazer as desapropriações e nem ter funcionários especializados para executar os procedimentos de identificação, delimitação e demarcação ³⁸.

Um levantamento divulgado pelo INESC indica que os R\$ 11 (onze) milhões do orçamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário -- MDA destinado ao pagamento de indenização aos proprietários rurais ficaram intactos em 2004. Somente 8% (oito por cento) do orçamento de R\$ 14,4 milhões para reconhecimento, demarcação e titulação de áreas quilombolas teriam sido aplicados até junho deste ano ³⁹.

Note-se que dois problemas referentes ao orçamento se juntam e agravam, ainda mais, a questão do reconhecimento do território quilombola. O primeiro diz respeito a escassez de recursos próprios do INCRA ou da Fundação Palmares para fazer cumprir o disposto no art. 68 do ADCT em razão de falta de previsão de verbas para este fim na lei de orçamento. O segundo é o contingenciamento ou, pior, a não utilização dos recursos já previstos e incluídos no orçamento; seja por força de decisão das autoridades fazendárias; seja pela inexistência de pessoal técnico para a consecução dos trabalhos em campo, como antropólogos, agrimensores e engenheiros.

Alfredo Wagner lamenta que esses recursos orçamentários que faltam ao processo de regularização de terras quilombolas vão ser encontrados, entretanto, nos chamados programas sociais do governo federal, na área de saúde, educação, e alimentação, como se as comunidades remanescentes de quilombos pudessem ser reduzidas a uma categoria econômica, ou seja, como se tratassem de "comunidades

³⁸ Vide Relatório INESC/2005 sobre a situação fundiária das comunidades remanescentes de quilombos.

³⁹ Notícia publicada no Correio Braziliense de 30 de agosto de 2005, Caderno Brasil, p.12.

carentes" ou de baixa-renda ou ainda de comunidades que podem ser classificadas como "pobres" ⁴⁰.

Sob um ponto de vista de ênfase nas políticas sociais, as comunidades quilombolas estariam se tornando "beneficiárias" de programas, projetos e planos governamentais e passando a ser classificadas como "público alvo" (veja MDA, folder "Quilombolas", 2004) e/ou "público meta" englobadas assim por classificações mais abrangentes, que designam os respectivos programas e projetos, quais sejam: "pobres", "excluídos", "população de baixa renda" e "desassistidos".

Segundo Alfredo Wagner *quilombola* torna-se, deste modo, um atributo que funciona como agravante da condição de ser "pobre". Ser "pobre", numa sociedade autoritária e de fundamentos escravistas, implica ser privado do controle sobre sua representação e sua identidade coletiva. Ser considerado "pobre" é ser destituído de identidade coletiva. Além disto, ao serem classificadas por necessidades definidas pelo Estado, tais comunidades se tornam despolitizadas, ainda que tenham o controle de suas necessidades em virtude de processos de mobilização e de lutas políticas continuadas. O risco aqui é de confundir um elemento de política étnica com políticas sociais focalizadas, homogeneizando situações sob uma noção de "pobreza exótica" ⁴¹.

6. Conclusão

Os obstáculos e entraves à titulação das terras das comunidades remanescentes de quilombos não podem ser reduzidos tão somente a "defeitos" na engrenagem da máquina administrativa estatal ou a dificuldades operacionais ou decorrentes de insuficiente ou má utilização de recursos orçamentários para este fim.

Há várias configurações neste jogo de poder que transcendem a questões de funcionalidade e a rubricas orçamentárias. Há tipos de entraves que, inclusive,

⁴⁰

□ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. (n. 22), p.87.

⁴¹

□ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. (n. 22), p.87.

não aparecem de maneira explícita, mas que efetiva e implicitamente inibem o poder público de cumprir a obrigação de regularizar e titular as terras utilizadas pelas comunidades remanescentes de quilombos .

Uma delas concerne às relações de poder historicamente apoiadas no monopólio da terra e na tutela de indígenas, ex-escravos e posseiros. Com fundamento nelas, interesses latifundiários e outros grupos responsáveis pelos elevados índices de concentração de terras rejeitam o reconhecimento de direitos étnicos pela propriedade definitiva das terras das comunidades quilombolas.

A mencionada Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo Partido da Frente Liberal no Supremo Tribunal Federal, em 25 de junho de 2004, buscando impugnar o Decreto nº 4.887/03, sobretudo o critério de identificação das comunidades remanescentes de quilombos pela auto-atribuição, com vistas a restringir ao máximo o alcance do dispositivo, é um bom exemplo das dificuldades para a efetivação do direito consagrado no art. 68 do ADCT em favor dessas comunidades negras .

Em contraposição a estas formulações, observa Alfredo Wagner os *movimentos quilombolas e os levantamentos oficiais indicam que o número de comunidades remanescentes de quilombos permanece ainda relativamente desconhecido, mas sempre crescente e abrangendo novas modalidades*. Em conformidade com as estimativas disponíveis, verifica-se uma tendência ascensional com os totais sendo acrescidos a cada nova iniciativa de cadastramento ⁴².

O Programa de Ação Afirmativa, intitulado "Quilombolas", reitera que os dados oficiais do MDA apontam a existência de 743 (setecentos e quarenta e três) áreas de comunidades remanescentes de quilombos com 30 (trinta) milhões de hectares, mas, ao mesmo tempo, promove a subestimação desse número ao afirmar, de modo paradoxal, que *"no entanto, estimativas não-oficiais admitem a existência de mais de duas mil comunidades"*, acentuando entre o que já se conhece e o que não se conhece significativa discrepância numérica.

42

□ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. (n. 22), p.90/91.

Em conclusão, a vasta maioria das comunidades remanescentes de quilombos existentes no Brasil ainda é desconhecida do poder público e invisível aos olhos da sociedade e não conseguiram ainda ver os benefícios que deveriam lhes caber por força de um dispositivo constitucional, sobretudo o direito às terras que ocupam e de que necessitam para a sua reprodução, física, social, econômica e cultural.

Finalmente, listamos, de forma sumária, algumas sugestões para a implementação dos direitos concernentes às comunidades remanescentes de quilombos e em prol da igualdade étnico-racial:

1. *reiterar a auto-aplicabilidade, com o máximo de eficácia, do art. 68 do ADCT, onde se encontra a matriz normativa para obrigar a União a regularizar as áreas utilizadas pelas comunidades remanescentes de quilombos e a expedir os respectivos títulos de domínio;*
2. *defender a constitucionalidade do Decreto nº 4887/2003, que estabelece o procedimento de identificação, delimitação e demarcação dos territórios quilombolas;*
3. *denunciar as tentativas de se excluir do processo de reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos o critério da auto definição, essencial para a identificação étnica nos termos da Convenção nº 169, da OIT e do Decreto 4887/2003;*
4. *apoiar a titulação coletiva –pro-indiviso – em favor das comunidades remanescentes de quilombos, com a cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade das terras por eles ocupadas;*
5. *garantir a possibilidade de utilização do processo de desapropriação nos territórios ocupados pelas comunidades remanescentes de quilombos que estão sob domínio privado;*
6. *defender as comunidades remanescentes de quilombos de toda a forma de opressão, discriminação, de invasão de seu território e de espoliação do seu direito ao título de domínio coletivo sobre as terras por elas utilizadas;*
7. *fiscalizar, junto ao Congresso Nacional, a elaboração da proposta orçamentária destinada aos Ministérios da Cultura e Desenvolvimento agrário para a implementação do Decreto 4887/2003;*
8. *cobrar da Fundação Palmares e do Ministério do Desenvolvimento Agrário/INCRA seja dada integral execução aos respectivos*

orçamentos para que não sejam desperdiçadas as verbas destinadas ao processo de identificação, reconhecimento, delimitação e demarcação das comunidades remanescentes de quilombos;

- 9. sensibilizar a opinião pública da necessidade de se respeitar e proteger as comunidades remanescentes de quilombos, sua cultura, seu modo de ser e as suas terras;*
- 10. articular com o Ministério Público, Poder Judiciário e a sociedade civil organizada a defesa da constitucionalidade do Decreto nº 4887/2003 e da retomada do processo de identificação de terras quilombolas que encontra-se paralisado no atual governo.*