

Universidade de Brasília (UnB)
Instituto de Ciências Sociais (ICS)
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Jean Michel Moreira da Silva

Uso comum ou propriedade privada?

O processo de construção e regulamentação do artigo 68 do Ato das Disposições
Constitucionais Transitórias

Brasília

2019

Jean Michel Moreira da Silva

Uso comum ou propriedade privada?

O processo de construção e regulamentação do artigo 68 do Ato das Disposições
Constitucionais Transitórias

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Joaze Bernardino-Costa

Brasília

2019

Jean Michel Moreira da Silva

Uso comum ou propriedade privada?

O processo de construção e regulamentação do artigo 68 do Ato das Disposições
Constitucionais Transitórias

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Banca:

Prof. Dr. Joaze Bernardino-Costa (SOL/UnB) – Orientador

Prof. Dr. Marcelo Carvalho Rosa (SOL/UnB)

Prof. Dr. Carlos Alexandre Barboza Plínio dos Santos (DAN/UnB)

Prof. Dr. Ivair Augusto Alves dos Santos (Executivo Público da Secretaria de Saúde de São Paulo)

Prof^a. Dr^a. Antonádia Monteiro Borges (DAN/UnB) - Suplente

Brasília

2019

Agradecimentos

Agradeço ao Professor Joaze Bernardino-Costa pela orientação ao longo dos quatro anos de doutorado, suas contribuições foram de suma importância para o desenvolvimento deste trabalho.

Ao Professor Marcelo Rosa agradeço por me acompanhar em toda minha trajetória acadêmica, sempre me instigando a fugir das armadilhas da sociologia mainstream. Aproveito para agradecer a Professora Antonádia Borges pelas conversas e dicas.

Agradeço ao Professor Carlos Alexandre pelas contribuições na banca de qualificação e pelas dicas nas conversas que tivemos durante o doutorado.

Agradeço aos integrantes do grupo de sociologia não-exemplar pelas contribuições sempre pertinentes. Agradeço também ao grupo de orientandos do Professor Joaze Bernardino.

Agradeço a minha esposa, Natália Adriele, e a minha filha, Dandara.

Agradeço ao CNPq pela concessão da bolsa de doutorado no período entre 2015 e 2019.

Resumo

Em 1988 a Assembleia Nacional Constituinte reconheceu a propriedade definitiva dos chamados “remanescentes das comunidades dos quilombos”, em seu artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Após sete anos da promulgação da Constituição, em 1995, o Congresso Nacional iniciou os debates sobre a regulamentação do artigo 68. No referido ano, foram apresentados dois projetos, o primeiro foi da Senadora Benedita da Silva e o segundo do Deputado Alcides Modesto. Em 2001, o Congresso Nacional aprovou o projeto da Senadora Benedita da Silva. Entretanto, a Presidência de Fernando Henrique Cardoso vetou integralmente o projeto de lei. Já que em 2001, a referida Presidência, elaborou o Decreto 3912/2001 que visava regulamentar o artigo 68.

Em 2003, a Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva revogou o Decreto 3912/2001, e confeccionou o Decreto 4887/2003.

O objetivo da tese é investigar o processo de construção e regulamentação do artigo 68. Defendemos que no processo de regulamentação do referido artigo, emergiram dois grupos, a saber, o grupo do uso comum da terra e o grupo da propriedade privada. Esses dois grupos elaboraram distintas interpretações dos “remanescentes das comunidades dos quilombos” e de suas terras.

Palavras-chave: remanescentes das comunidades dos quilombos; Constituição; Estado; terra; propriedade privada; uso comum.

Abstract

In 1988 a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) recognized the definitive ownership of the so-called “remanescentes das comunidades dos quilombos” in its Article 68 of the Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. After seven years of the promulgation of the Brazilian Constitution, in 1995, the National Congress began debates on the regulation of article 68. Two bills were presented, in 1995, the first write by Senator Benedita da Silva and the second by Deputy Alcides Modesto. In 2001, the National Congress approved Senator Benedita da Silva's bill. However, Fernando Henrique Cardoso's presidency vetoed the bill in its entirety. Since in 2001, that Presidency drafted Decree 3912/2001, which it aimed to regulate Article 68.

In 2003, Luiz Inácio Lula da Silva's Presidency repealed Decree 3912/2001, and issued Decree 4887/2003.

The purpose of the thesis is to investigate the process of construction and regulation of article 68. We argue that in the process of regulation of this article, two groups emerged, namely the common land use group and the private property group. These two groups elaborated different interpretations of the “remnants of the quilombos communities” and their lands.

Keywords: remanescentes das comunidades dos quilombos; Constitucion; State; Land; private property; land use and right.

Résumé

En 1988, l'Assemblée nationale constituante a reconnu la propriété définitive des “remanescentes de quilombos” dans l'article 68 de la loi transitoire sur les dispositions constitutionnelles.

Après sept ans de promulgation de la Constitution en 1995, le Congrès national a entamé des discussions sur le règlement de l'article 68. Cette année-là, deux projets de loi ont été présentés, le premier par la sénatrice Benedita da Silva et le second par le député Alcides Modesto. En 2001, le Congrès national a approuvé le projet de loi du sénateur Benedita da Silva. Cependant, la présidence de Fernando Henrique Cardoso a opposé son veto au projet de loi dans son intégralité. Depuis 2001, cette présidence a élaboré le décret 3912/2001 visant à réglementer l'article 68.

En 2003, la présidence de Luiz Inácio Lula da Silva a abrogé le décret n ° 3912/2001 et pris le décret n ° 4887/2003.

L'objectif de la thèse est d'étudier le processus de construction et de réglementation de l'article 68. Nous soutenons que dans le processus de réglementation de cet article, deux groupes ont émergé, à savoir, le groupe d'utilisation commune des terres et le groupe de propriétés privées. Ces deux groupes ont élaboré différentes interprétations des “remanescentes de quilombos” et de leurs terres.

Mots-clés: vestiges de communautés quilombos; Constitution; Etat la terre; propriété privée; usage commun.

Lista de Tabelas

Tabela 1 – funcionamento da ANC... p. 93

Tabela 2 – sugestões, emendas e substitutivos... p. 106

Tabela 3 – PI 629/95 e PL 129/95... p. 138

Tabela 4 – Estatuto da Igualdade Racial e os Projetos de Lei do Deputado Valdir Colatto...
p. 185

Tabela 5 - o grupo do uso comum da terra e o grupo da propriedade privada... p. 263

Lista de Siglas

ABA – Associação Brasileira de Antropologia

AGU - Advocacia-Geral da União

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

ANPUH - Associação Nacional de História

CAPADR - Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CCN/MA - Centro de Cultura Negra do Maranhão

CDHM - Comissão de Direitos Humanos e Minorias

CPI - SP - Comissão Pró-Índio de São Paulo

CPT - Comissão Pastoral da Terra

CONAQ - Coordenação de Comunidades Negras Rurais Quilombolas

FCP – Fundação Cultural Palmares

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

ISA - Instituto Socioambiental

MNU – Movimento Negro Unificado

NUER - Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas

OIT - Organização Internacional do Trabalho

PNPIR - Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial

PVN - Projeto Vida de Negro

SEPPIR - Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial

SMDDH - Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos

SPU - Secretaria do Patrimônio da União

UDR - União Democrática Ruralista

Sumário

Introdução... p. 12

Capítulo 1 – Estado, Classe e Projeto Político: o Quilombo na Literatura... p. 23

1.1 - O quilombo como Estado... p. 23

1.2 - O Quilombo como classe... p. 30

1.3 - O Quilombo como projeto político... p. 38

Capítulo 2 – Entre a raça e a terra: as pesquisas sobre as comunidades negras rurais... p. 43

2.1-Bairro rural Racialmente Diferenciado... p. 43

2.2 - Terra e Etnia: duas faces da mesma moeda... p. 57

2.3 - Teses e Dissertações sobre as comunidades negras rurais... p. 64

2.3.1 - A emergência da categoria quilombo nas comunidades... p. 72

2.3.2 - Expropriação da terra... p. 77

Capítulo 3 – Da reparação histórica aos direitos culturais: os “remanescentes das comunidades dos quilombos” no Congresso Nacional... p. 87

3.1 – A emergência das terras das comunidades negras rurais... p. 87

3.2 – A Convenção Nacional do Negro pela Constituinte... p. 90

3.3 – A Constituinte... p. 92

3.3.1 – Fase Preliminar... p. 93

3.3.2 - Etapa: Comissões Temáticas... p. 95

3.3.3 – Etapa: Comissão de Sistematização... p. 96

3.3.4 – Etapa: Plenário... p. 101

3.4 – O surgimento de um grupo: a tentativa de regulamentação do artigo 68 no Congresso Nacional... p. 108

3.4.1 – Projeto de Lei número 627, de 1995 (PL 627/95)... p. 108

3.4.1.1 - O Parecer da Fundação Cultural Palmares... p. 112

3.4.1.2 - Comissão de Educação, Cultura e Desporto... p. 112

3.4.1.3 - Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias... p. 116

3.5 - Projeto de Lei do Senado 129/95... p. 116

3.5.1 - As críticas da Assessoria Antropológica da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Comunidades Indígenas e Minorias) do Ministério Público Federal e da Associação Brasileira de Antropologia (ABA)... p. 119

3.5.2 - Parecer do Senador Nabor Júnior (PMDB/AC)... p. 122

3.6 - A Tramitação do PLS 129/95 na Câmara dos Deputados... p. 126

3.6.1- Comissão de Educação, Cultura e Desporto... p. 126

3.6.2- Comissão de Educação, Cultura e Desporto.... p. 128

3.6.3 - Comissão de Constituição e Justiça e de Redação... p. 133

3.7 - Mensagem nº 370: o veto Presidencial... p. 135

Capítulo 4 – A formação do grupo da propriedade privada no Congresso Nacional...
p. 144

4.1 - Projeto de Lei número 3198 de 2000... p. 142

4.2 - Projeto de Lei do Senado número 213... p. 146

4.3 - A tramitação do PLS 213/2003 na Câmara dos Deputados... p. 151

4.3.1 - Emendas apresentadas na Comissão Especial... p. 151

4.3.2 - Os Substitutivos da Comissão Especial... p. 155

4.4 - Os Projetos de Lei do Deputado Valdir Colatto (PMDB/SC)... p. 162

4.4.1 - Projeto Lei 3654/2008... p. 176

4.4.2 - Projeto de Lei 1836/2011... p. 179

4.5 - Projeto de Lei do Deputado Vicentinho (PT/SP)... p. 181

Capítulo 5 - A Presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)... p. 189

5.1 - As demandas dos movimentos sociais... p. 189

5.2 - A Portaria da Fundação Cultural Palmares... p. 192

5.3 – A Portaria 307 do INCRA... p. 193

5.4 – Minuta de Decreto produzido pela Fundação Cultural Palmares... p. 196

5.5 - A Portaria número 8 da Fundação Cultural Palmares e o Termo de Cooperação Técnica... p. 201

5.6 - Fundação Cultural Palmares e a titulação das terras dos “remanescentes”... p. 202

5.6.1 - Primeira Minuta da Fundação Cultural Palmares... p. 203

5.6.2 - O anteprojeto da Casa Civil... p. 203

5.7 - A Medida Provisória número 1.999-13, de 14 de dezembro de 1999... p. 209

5.8 - O surgimento do grupo da propriedade privada: o Decreto 3912/2001 e o Parecer da Subchefia da Casa Civil... p. 211

Capítulo 6 – O grupo do uso comum da terra ganha mais um porta-voz: A Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010)... p. 217

6.1 - A revogação do Decreto 3912/2001... p. 217

6.2 - O Decreto número 4.887/2003: A Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva torna-se porta-voz do grupo da terra de uso comum... p. 219

6.3 - A Judicialização do Decreto 4.887/2003... p. 222

6.4 - O INCRA e suas Instruções Normativas... p. 230

6.5 - SEPPPIR e o Programa Brasil Quilombola... p. 234

6.6 - A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais... p. 238

Capítulo 7 – Estado, terra e os remanescentes das comunidades dos quilombos... p. 244

7.1-O Estado moderno/colonial... p. 244

7.2 - A terra e os remanescentes das comunidades de quilombos... p. 262

Conclusão... p. 271

Documentos Consultados... p. 275

Bibliografia... p. 285

Introdução

Em 1988, a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) atendeu a uma das principais reivindicações das comunidades negras rurais e do movimento negro urbano, a saber, o direito à terra das comunidades negras rurais. Esse direito foi estabelecido no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal:

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. (Constituição [1988], 2004, p. 159).

O objetivo desta tese é investigar a construção e a regulamentação do artigo 68. Para isso, em um primeiro momento, analisaremos como se deu a construção do artigo 68 na Assembleia Nacional Constituinte e, posteriormente, a tramitação no Congresso Nacional de dois projetos que visavam à regulamentação do artigo 68.

O referido artigo emergiu, primeiramente, na ANC por meio da Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, que encaminhou para a ANC distintas demandas do movimento negro, entre elas, a emissão dos títulos das “comunidades negras remanescentes de quilombos”. A partir desse momento, os constituintes iniciaram o debate sobre o direito à terra do que viria a ser chamado os “remanescentes das comunidades dos quilombos”.

Em 1995, após sete anos da promulgação da Constituição de 1988, o Estado brasileiro enfim se mobilizou em relação à implementação do artigo 68. Dois projetos de lei que visavam à regulamentação do artigo 68 foram confeccionados no Congresso Nacional. O primeiro foi o do deputado Alcides Modesto (PT/BA); o segundo foi o da então senadora Benedita da Silva (PT/RJ).

Os dois projetos de lei conceberam os “remanescentes das comunidades dos quilombos” e as suas terras de formas distintas. O projeto do deputado Alcides Modesto compreendeu a titulação das terras dos “remanescentes” como forma de proteger o patrimônio cultural brasileiro. Já a senadora Benedita da Silva elaborou um projeto que compreendeu a titulação das terras dos “remanescentes” como uma forma de reparação histórica para com a população negra.

Os dois projetos se encontram em 1997, na Comissão do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados. O então deputado Luiz Alberto (PT/BA), que foi

relator na referida Comissão dos dois projetos, apresentou um substitutivo que visava uni-los. O substitutivo foi aprovado na Câmara dos Deputados em 2001 e no Senado Federal em 2002. Assim, o Congresso Nacional aprovou o projeto de lei que visava regulamentar o artigo 68.

Em 13 de maio de 2002, o então presidente Fernando Henrique Cardoso vetou integralmente o projeto de lei aprovado no Congresso Nacional.

No Congresso Nacional tramitaram outros projetos de lei que visavam regulamentar o artigo 68, como o Estatuto da Igualdade Racial, do senador Paulo Paim (PT/RS), e os projetos de lei do deputado Valdir Colatto (PMDB/SC).

O debate acerca das terras dos chamados “remanescentes das comunidades dos quilombos” não se achava restrito ao Legislativo, de modo que no mesmo período em que tramitavam no Congresso os projetos de lei supracitados, emergiam no Executivo disputas sobre a delimitação das “comunidades remanescentes de quilombos”. Em 1995, o Executivo mobilizou-se para colocar em prática o artigo 68.

A Fundação Cultural Palmares (FCP) publicou a Portaria número 25, objetivando estabelecer normas que orientariam os trabalhos de identificação e delimitação das terras ocupadas pelas chamadas “comunidades remanescentes de quilombos”. E o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) publicou a Portaria nº 307, que regulamentava a demarcação e a titulação das terras das “comunidades remanescentes de quilombos”.

Os movimentos sociais não ficaram de fora desses debates. No mesmo ano, ocorreu o 1º Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais, com título “Terra, Produção e Cidadania para os Quilombos: 300 anos de Zumbi”. O evento teve o objetivo de comemorar os 300 anos da “imortalidade” de Zumbi e pressionar o Estado em relação à emissão dos títulos de propriedade das chamadas “comunidades negras rurais quilombolas”.

O ano de 1995 foi um ano exemplar para os “remanescentes das comunidades dos quilombos”, pois o Estado procurou responder, a sua maneira, às mobilizações dos movimentos sociais.

Apenas em 2001 o artigo 68 foi regulamentado. O Decreto nº 3.912/2001 regulamentou o processo administrativo para identificação dos “remanescentes das comunidades de quilombos”. O principal critério de identificação presente no Decreto foi o estabelecimento de um marco temporal em que a propriedade a ser titulada seria somente aquela ocupada entre 1888 e 1988.

No primeiro ano da Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, o Decreto 3.912/2001 foi revogado, sendo então apresentado o Decreto 4.887/2003, que tem a autodefinição como critério de identificação dos “remanescentes das comunidades dos quilombos”.

Apresentamos de forma resumida o cenário da tese. O nosso intuito é acompanhar como que se deram os debates sobre os chamados “remanescentes das comunidades dos quilombos” no seio do Estado. Para tal, seguiremos o artigo 68 nas distintas instâncias do Estado.

Assim, demonstraremos quais foram os caminhos percorridos pelo artigo 68 dentro do Estado. O nosso ponto de partida será a Constituinte de 1988. Depois ingressaremos no Congresso Nacional e, por fim, analisaremos as Presidências de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Na Constituinte observaremos como se deu a inclusão do artigo 68 e as modificações propostas pelos constituintes. Nossa intenção é demonstrar as associações feitas ao referido artigo. Por exemplo, a Convenção do Negro pela Constituinte associou a titulação das terras das chamadas “comunidades negras remanescentes de quilombos” a uma forma de reparação histórica para com a população negra.

Em seguida apresentaremos os projetos de lei que tramitaram no Congresso Nacional. O intuito é demonstrar quais foram as associações feitas aos “remanescentes das comunidades dos quilombos” ou às “comunidades remanescentes dos quilombos”.

No Executivo analisaremos, além dos decretos confeccionados pelas respectivas presidências, a atuação do INCRA, da FCP e da Casa Civil, entre outros, bem como o modo que os distintos órgãos agiram em relação à aplicação do artigo 68. Para isso, descreveremos portarias, minutas de decretos e políticas públicas. É importante ressaltar que não nos deteremos na aplicação das portarias ou das políticas públicas, porquanto nossa intenção é investigar como elas foram construídas.

Essa pesquisa é documental; assim, contaremos a história dos “remanescentes” e de suas terras guiados pelos documentos produzidos por distintos atores no seio do Estado. Utilizaremos certa literatura para nos ajudar a contar essa história. Recontaremos, à nossa maneira, a história dos quilombos e, posteriormente, dos “remanescentes das comunidades dos quilombos” na literatura especializada. Resgataremos os debates realizados por Nina

Rodrigues, Arthur Ramos, Edison Carneiro, Clóvis Moura, Décio Freitas, Abdias Nascimento e Beatriz Nascimento.

Nossa investigação dessa literatura seguirá o mesmo procedimento dos documentos, isto é, o quilombo acha-se associado a um cenário. Por exemplo, Nina Rodrigues associou o quilombo de Palmares a um Estado, e esse Estado representou a persistência da organização africana nos trópicos. Já Abdias Nascimento associou o quilombo a um projeto político.

Em outro momento, mobilizaremos uma literatura que realizou distintas pesquisas nas comunidades negras rurais. A princípio, descreveremos as pesquisas realizadas pelo grupo de pesquisa do antropólogo João Borges Pereira, mais especificamente os trabalhos de Maria Bandeira, Anita Monteiro, Mari Baiocchi e Renato Queiroz. O nosso interesse nesse grupo foram as duras críticas direcionadas à categoria quilombo. Na ótica do grupo, essa categoria não tinha valor analítico, já que foi contaminada politicamente. A ferramenta analítica eleita para investigar as comunidades negras rurais foi o bairro rural. Em um segundo momento, descreveremos as dissertações, produzidas nos últimos anos, sobre as comunidades negras rurais.

Defendemos que as pesquisas do grupo de João Borges Pereira e as pesquisas realizadas nos últimos anos sofreram certas modificações, especialmente no olhar para as comunidades negras rurais. O grupo de João Borges Pereira elegeu como principal característica das comunidades a raça, pois esta unificava as comunidades. Já as teses e dissertações apontaram como principal característica a terra, considerando que ela que unia as comunidades.

Apresentamos acima o núcleo duro da tese. Reforçamos assim nosso objetivo de descrever como os quilombos e, posteriormente, os “remanescentes das comunidades dos quilombos” foram construídos tanto pela literatura quanto pelo Estado brasileiro. A investigação de quais as associações feitas por distintos atores é fundamental para este trabalho, pois quando analisamos as associações entendemos a construção dos “remanescentes” bem como de suas terras.

É importante destacar que as comunidades negras rurais foram classificadas de distintas formas pelos atores. Essas classificações apareceram entre aspas, para indicar que foram feitas pelos atores. Assim, em certos momentos aparecerão “comunidades negras

remanescentes dos quilombos”, “remanescentes das comunidades dos quilombos” ou “comunidades remanescentes dos quilombos”.

O nosso objetivo, de analisar como se deu a construção dos “remanescentes” e de suas terras, se deve às nossas leituras sobre o artigo 68. Vimos que em muitos casos a titulação das terras dos “remanescentes” está associada a certas categorias, a exemplo de etnia (LEITE, 2008), patrimônio cultural brasileiro (LEITE, 2008; GOMES, 2010; RODRIGUES, RESENDE E NUNES, 2017), identidade (GOMES, 2010; VOGT, 2014), ao uso comum da terra (ALMEIDA, 2008; 2011), ao território étnico (ALMEIDA, 2006; BRAGA, 2011; SALES, 2007). Nesse sentido, existe uma estabilidade na associação de certas categorias aos “remanescentes” e as suas terras. A principal narrativa que se impôs em relação à aplicação do artigo 68 é que a titulação da terra garantiria a preservação de um modo de vida.

Ficamos curiosos em investigar como se deu tais associações feitas pela literatura, em que a titulação das terras dos “remanescentes das comunidades dos quilombos” transformou-se numa proteção do patrimônio cultural brasileiro.

Quando analisamos o conteúdo do artigo 68, ele é bem objetivo:

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. (Constituição [1988], 2004, p. 159).

O artigo reconhece a propriedade definitiva e afirma que é obrigação do Estado emitir os respectivos títulos. A partir desse questionamento, resolvemos investigar como os “remanescentes” e suas terras foram construídos em distintas instâncias do Estado. Para entender essas associações, é fundamental descrever como as coisas são feitas, ou seja, em um projeto de lei investigaremos a sua tramitação, para observar como os projetos foram modificados (ou não) e saber como os atores envolvidos na tramitação justificaram as suas ações – “[...] voltamos aos bastidores; aprendemos sobre as habilidades dos profissionais; vimos inovações tomarem forma; sentimos como isso era arriscado; e testemunhamos a intrigante fusão de atividades humanas e não humanas” (LATOURETTE, 2012, p. 133). O objetivo, aqui, é refazer o debate sobre os “remanescentes” e suas terras, por meio da sociologia das associações (LATOURETTE, 2012).

Em nossa ida aos bastidores, descobrimos que foram constituídos dois grupos no processo de regulamentação do artigo 68: o grupo do uso comum da terra e o grupo da propriedade privada.

Antes de ingressarmos nos grupos, é importante demonstrar o que entendemos por grupo. O grupo, neste trabalho, é uma ferramenta analítica. Ao afirmarmos que no processo de regulamentação do artigo 68 emergiram dois grupos, isso não significa que os atores que construíram os grupos se posicionaram como integrante desses, ou seja, os grupos foram uma construção desse autor, para fins analíticos. Dividir os atores em grupos foi uma saída que encontramos para explicar melhor os debates.

Os grupos, de acordo com a sociologia das associações, são formados e desfeitos, ou seja, estão em constante transformação. Necessitam de porta-vozes, pois são eles que demarcam as fronteiras do grupo. São os porta-vozes que fazem o grupo existir ou desaparecer. Os porta-vozes dos grupos foram deputados, senadores, órgãos do governo, antropólogos, procuradores, partidos políticos, entre outros. Os pesquisadores também são porta-vozes dos grupos, uma vez que contribuem para a definição do grupo.

Para os sociólogos de associações, qualquer grupo por qualquer cientista integra aquilo que faz o grupo existir, decair ou desaparecer [...]. Isso ocorre apenas porque estão lado a lado com aqueles que estudam, fazendo exatamente o mesmo trabalho e participando da mesma função de traçar vínculos sociais, embora com ferramentas diferentes e com diferentes vocações profissionais. (LATOURET, 2012, p. 58).

Os grupos foram definidos a partir das associações feitas pelos atores aos “remanescentes” e às suas terras. O grupo do uso comum da terra associou o modo de vida dos “remanescentes” ao patrimônio cultural brasileiro e suas terras, à tradição, ao costume, à propriedade coletiva e, posteriormente, ao território étnico. Já o grupo da propriedade privada associou os “remanescentes” aos antigos quilombos e as suas terras, ao tempo e à titulação individual.

Defendemos que essas associações produziram duas interpretações sobre os “remanescentes” e suas terras. A terra no grupo do uso comum apareceu como uma forma de preservar um estilo de vida; e no grupo da propriedade privada, como um meio de produção. Nesse sentido, no Estado não existiu somente um debate técnico sobre o artigo 68, mas sim uma disputa entre duas interpretações de “remanescentes” e de suas terras.

As associações feitas pelos próprios atores foram utilizadas para definir os grupos. Sabemos que as associações não são estáticas, porquanto sofreram transformações no decorrer das disputas. Os dois grupos estavam em constantes transformações, novas associações eram feitas e desfeitas. Como exemplo, no início o grupo do uso comum da terra associou as terras dos “remanescentes” ao patrimônio cultural; já no decorrer dos debates no Congresso Nacional, as terras foram associadas à etnia.

Descreveremos as formações de grupos, os relatos dos atores, sem, entretanto, buscar explicações sociais nem enquadrá-los nas categorias sociológicas. A descrição é uma forma de deixar os atores livres, para que eles possam se inserir em seus mundos e ver como eles constroem esses mundos (LATOURE, 2012).

Nesta pesquisa, adotaremos uma postura de não enquadrar os atores nas categorias sociológicas, como, por exemplo, irracional ou atraso, e sim investigar como os atores agem e como produzem e explicam suas realizações.

[...] os atores podem também ter suas próprias teorias da ação para explicar como se produzem os efeitos das ações [...] possuem sua própria metateoria sobre como a ação se desenvolve, e na maioria das vezes deixam perplexos os metafísicos tradicionais. (LATOURE, 2012, p. 90).

Nosso objetivo é seguir os atores, não cabendo a este pesquisador reduzir as suas informações ou desqualificá-las, mas tão só registrá-las (BOLTANSKI, 1990; LATOURE, 2012).

[...] el sociólogo de la crítica no puede ahorrarse um análisis que apunte a explicitar y aclarar las palabras de los actores, es decir, a poner a prueba su grado de contingencia tratando de ver en qué medida pueden sostener la relación com elementos más estables. (BOLTANSKI, 1990, p. 57).

Nessa perspectiva, defendemos uma sociologia que somente descreva os argumentos dos autores, sem submetê-los a críticas, deixando os atores livres para operar suas capacidades no mundo social.

Nesta pesquisa partimos do pressuposto de que os atores têm competências para justificar suas próprias ações. Quando os atores oferecem justificações para suas ações, articulam manobras que têm por objetivo estabelecer provas para legitimar suas competências (BOLTANSKI, 1990).

Os atores realizam operações críticas, pois todos têm capacidades críticas; ainda que em níveis desiguais, eles possuem recursos críticos que são utilizados em seu cotidiano. Os atores têm tanto a capacidade de justificar as suas ações como a capacidade de criticar ou deslegitimar as ações dos outros atores. Em outros termos, de acordo com Boltanski (1990), os atores realizam tanto operações de justificação como operações críticas.

É importante destacar que os atores somente realizam as operações de justificação em determinadas situações em que são criticados; fora dessas situações, as operações de justificações são inúteis. Nas situações de disputas, surgem oportunidades para investigar as operações de justificação. Por disputas entende-se um desacordo em relação à violação do cumprimento da regra de justificação aceita (BOLTANSKI e THÉVENOT, 1999).

A tarefa aqui é descrever a ação dos atores envolvidos em disputas, como o processo de regulamentação do artigo 68, mostrar como os atores elaboram discursos sobre as suas ações, e as manobras utilizadas para legitimar suas ações e deslegitimar as ações dos demais atores. Os atores em disputas produzem provas e as evidenciam, cabendo ao pesquisador recolher essas provas deixadas, pois elas comprovam o que levou os atores a agirem.

As operações de justificação têm regras de aceitabilidades. Existe uma coação constituída pela regra de normalidade; a obediência a essa regra é o critério mínimo para que sua justificação seja digna de ser respeitada pelos outros atores. Contudo, para Boltanski (1990), a questão é saber quais as condições para que uma justificação possa ser considerada normal. Quando os atores estão em uma situação de disputa, tanto aqueles que criticam como os demais que têm de justificar a sua ação necessitam produzir justificações para sustentar as suas causas (Boltanski e Thévenot, 1999). O que está em questão aqui é como os atores utilizam manobras para legitimar a sua causa: “(...) en las situaciones en que las personas se enfrentan, o podrían enfrentarse, a la crítica – que son bastante numerosas, para llegar a un acuerdo es preciso estar en condiciones de justificarse por referencia a un principio válido para todos” (Boltanski, 1990, p. 71).

Esses princípios mostram-se válidos para todos. São princípios de equivalências; assim, numa disputa para legitimar ou criticar uma lei ou um decreto, um princípio reconhecido por todos pode ser a Constituição, por exemplo. A associação entre a causa do ator e um princípio de equivalência é a forma de tornar uma causa singular numa causa geral, é uma forma de fazer com que a causa não fique conectada unicamente ao ator nem à situação

(BOLTANSKI e THÉVENOT, 1999). Convém pontuar que nessas associações entre causas e princípios de equivalência é possível descrever as comprovações e justificações que os atores utilizam para legitimar as suas causas.

A associação a um princípio de equivalência é uma forma de atender à regra de normalidade, pois é necessário que o ator efetue uma “dessingularização” de sua causa. Isso é feito mediante a associação com um coletivo. De acordo com Boltanski (1990), se uma causa é associada ao singular, ela será considerada anormal; ao contrário, se a causa for associada ao geral, será considerada normal. A normalidade configura-se, portanto, como uma demanda conectada ao coletivo.

O caráter normal e o anormal são definidos pelas competências que os atores utilizam. Boltanski (1990) afirma que os atores utilizam manobras para que suas causas sejam consideradas normais; uma delas é a equivalência de suas demandas com casos exemplares, para que a causa seja considerada geral, como, por exemplo, quando o então deputado Alcides Modesto, em seu projeto de lei, associou as terras dos “remanescentes” ao patrimônio cultural brasileiro.

A importância de a causa ser considerada geral reside na possibilidade de mobilizar um grande número de pessoas e ascender ao *status* de um problema coletivo (BOLTANSKI, 1990).

Essas estratégias de associar uma causa a um coletivo são compreendidas como uma manobra de engrandecimento através da qual os atores mobilizam grandezas (como, por exemplo, a Constituição) para legitimar suas causas. Boltanski (1990) demonstrou como se efetuam algumas manobras de engrandecimentos: i) quando os atores invocam a exemplaridade por referências aos princípios de validação geral, ou seja, quando os atores associam suas histórias dentro da história oficial; ii) quando os atores invocam grandes exemplos históricos e políticos, como, por exemplo, quando os defensores justificam a titulação das terras quilombolas a partir da escravidão; iii) quando os atores estabelecem uma equivalência entre a causa e um sujeito considerado célebre.

A normalidade de uma causa são as condições mínimas para que esta tenha êxito. Uma maneira de fazer com que qualquer causa seja considerada um problema coletivo é ter apoio de uma instância coletiva, como um movimento social, uma vez que uma instância coletiva possui a capacidade de efetuar o trabalho de generalização.

Estrutura da Tese

A tese está dividida em sete capítulos.

No primeiro capítulo abordaremos o debate clássico sobre o quilombo de Palmares. Descrevemos os trabalhos de Nina Rodrigues (2010), Arthur Ramos (1942), Edison Carneiro (1966), Clóvis Moura (1972), Décio Freitas (1978), Abdias Nascimento (1980) e Beatriz Nascimento (2006). Este capítulo demonstra como os distintos autores compreenderam o quilombo de Palmares e quais cenários foram associados ao quilombo.

No segundo capítulo enfocaremos as pesquisas realizadas sobre as comunidades negras rurais. Na primeira parte do capítulo, abordaremos as pesquisas realizadas no grupo de pesquisa coordenado por João Borges Pereira. No total descrevemos quatro pesquisas: de Maria Bandeira (1988), de Anita Monteiro (1985), de Renato Queiroz (2006) e de Mari Baiocchi (1983). Na segunda parte focamos nas teses e dissertações que tiveram como objeto as referidas comunidades.

No terceiro capítulo entraremos na parte documental da pesquisa. Na primeira parte do capítulo, exporemos os debates travados em torno do artigo 68 na ANC. Na segunda parte, relataremos as primeiras iniciativas do Congresso Nacional no tocante à regulamentação do artigo 68. Abordaremos a tramitação de dois projetos, sendo um do deputado Alcides Modesto, e o outro, da senadora Benedita da Silva. Foi na tramitação desses dois projetos que o grupo do uso comum da terra se formou.

No quarto capítulo enfocaremos o grupo da propriedade privada. Para demonstrar a constituição do referido grupo, descreveremos a tramitação da Estatuto da Igualdade Racial e os projetos de lei do deputado Valdir Collato.

No quinto capítulo analisaremos a Presidência de Fernando Henrique Cardoso. Inicialmente descreveremos as primeiras ações do INCRA e da FCP em relação à titulação das terras dos “remanescentes”. Posteriormente, trataremos do procedimento de titulação das terras dos “remanescentes”, construído pela referida presidência.

O sexto capítulo foi dedicado à Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. Mencionaremos que uma das primeiras ações do governo Lula foi revogar o Decreto 3.912/2001 e confeccionar um procedimento administrativo de acordo com os desejos de entidades e movimentos sociais.

Por fim, no sétimo capítulo explicitaremos as ferramentas construídas pelos atores no processo de regulamentação do artigo 68. Para nos ajudar nessa empreitada, acionamos a literatura decolonial.

Capítulo 1 – Estado, Classe e Projeto Político: o Quilombo na Literatura

Este capítulo tem por objetivo analisar um debate clássico sobre os quilombos, especificamente Palmares, no século XX. Nessa perspectiva, descrevemos as formulações de distintos autores, a exemplo de Nina Rodrigues, Edison Carneiro, Arthur Ramos, Clóvis Moura, Décio Freitas, Abdias Nascimento e Beatriz Nascimento. Nosso intuito é demonstrar como cada autor construiu o quilombo, ou seja, quais categorias foram associadas aos quilombolas.

1.1 – O quilombo como Estado

Na virada do século XIX para o XX, distintas categorias emergiram no debate erudito brasileiro, tais como raça, cultura, etnia e nação. Essas categorias foram utilizadas naquele período pela elite intelectual para compreender o Brasil. A literatura, segundo Thyago Souza (2013), foi a ferramenta usada para propagar essa nova narrativa sobre o social. Raça, cultura, etnia e nação estavam presentes em distintas obras e textos, como jornais, revistas científicas, romances, ensaios, entre outros. Foi nesse cenário que os chamados “estudos negros” emergiram em nosso país; o principal nome dos “estudos negros” foi Raimundo Nina Rodrigues¹ (SOUSA, 2013).

Segundo Maria Corrêa (2005-6), um dos objetivos de Nina Rodrigues era demonstrar quão pernicioso era a influência dos negros na população brasileira. Sérgio Ferretti (1999) revela que as doutrinas da época defendiam que a população negra era inclinada ao crime.

Sua perspectiva raciológica conduzia à explicação do que ele compreendia como problemas físicos e sociais dos negros e mulatos pela degeneração da raça. Nesse caso, epidemias, crimes, alienação, charlatanismo, fetichismo etc., tornaram-se metáforas de pessoas afrodescendentes, indígenas ou mestiças, de maneira que esses termos já descrevessem ou designassem esse grupo, depreciando-o. (SOUSA, 2013, p. 171).

Nina Rodrigues² foi um dos primeiros autores a realizar pesquisas sobre os quilombos no Brasil (FERRETTI, 1999; SOUZA, 2014). Dedicou um capítulo de seu livro³, intitulado “Os africanos no Brasil”, ao Quilombo de Palmares. As interpretações realizadas por Nina

¹ Segundo Ferretti (1999), o interesse de Nina Rodrigues pelo “estudo do negro, veio de sua formação em Medicina Legal. Nina Rodrigues se interessou por estudos do atavismo no crime e na loucura”.

² Nina Rodrigues foi considerado pioneiro dos estudos afro-brasileiros e da antropologia no Brasil (FERRETTI, 1999).

³ “Os africanos no Brasil”.

Rodrigues (2010), acerca de Palmares, enquadram-se no seu marco teórico raciológico; neste, Palmares foi compreendido como um risco à civilização.

Para Nina Rodrigues (2010), o Quilombo de Palmares, chamado pelo autor de “República⁴ dos Palmares”, constituía uma forma de persistência da África no Brasil ou um retorno à barbárie africana (ARRUTI, 2008, p. 105). O termo República, como salienta Nina Rodrigues (2010), não era uma justificação da forma de governo adotada pelos palmarinos. Assim, a categoria República foi associada ao Estado construído pelos já citados quilombolas.

Na ótica de Nina Rodrigues (2010), Palmares era um Estado negro construído na então colônia portuguesa, ou seja, era um pedaço da África nas Américas.

O que se apura, em resumo, das descrições conhecidas é que em liberdade os negros de Palmares se organizavam em um estado em tudo equivalente aos que atualmente se encontram por toda a África ainda inculta. (RODRIGUES, 2010, p. 84).

Para legitimar tal argumento, o autor acionou como prova a forma de organização do poder em Palmares. A organização dos palmarinos consistia em pequenos grupos, tribos ou Estados; o controle do poder cabia a um chefe ou a um potentado. A escolha do chefe era feita de acordo com o prestígio de cada indivíduo. Dessa forma, os distintos grupos ou tribos se subordinavam a um governo central despótico. “Palmares não é um caso especial e sem exemplo na história dos povos negros” (RODRIGUES, 2010, p. 85).

Nesse cenário, o quilombo de Palmares foi compreendido como um projeto restauracionista, no qual os quilombolas tinham por fim refazer a África no continente americano (BORBA, 2018, s/p; GOMES e Reis, 1996). Uma das consequências dessa leitura foi a compreensão de que essa forma de organização social jamais alcançaria o empreendimento social do branco, pois a população negra era, para tanto, incapacitada psicologicamente (SOUZA, 2013). Palmares foi compreendido como uma ameaça à chamada civilização ariana nos trópicos; o negro brasileiro, especialmente Palmares, representava a desordem, o medo e o caos (SOUZA, 2013).

⁴ Sobre o termo “República”: “Considerando-se que a língua franca do período era o latim, é natural que os acampamentos de fugitivos fossem chamados, nos documentos da época, *res publicae* (Estados), termos logo traduzidos para as línguas modernas como repúblicas, *republics*, *républiques*. Por esse motivo, ainda hoje se utiliza a expressão ‘República de Palmares’, cujo sentido nada tem a ver, portanto, como a ideia de ‘regime republicano, por oposição à monarquia. Palmares nunca foi uma república nesse sentido. Outras designações, como quilombos, marrons, palenques e mocambos, foram introduzidas um pouco depois, normalmente de forma depreciativa.” (FUNARI, 1996, p. 28).

A revolução haitiana reforçou esse imaginário de ameaça. A revolução influenciou, segundo Thyago Souza (2013), o olhar de Nina Rodrigues (2010) sobre os perigos da organização social de Palmares.

Nina Rodrigues (2010) acionou o Haiti, para provar a incapacidade de organização da população negra de alcançar a civilização ariana e de se adequar à organização social do branco. Assim, o medo da revolução haitiana condicionou as interpretações de Nina Rodrigues (2010) sobre Palmares. O quilombo descrito pelo autor era o quilombo do medo e do caos (SOUZA, 2013).

[...] **nesse novo Haiti**, refratário ao progresso e inacessível à civilização que Palmares vitorioso teria plantado no coração do Brasil. E esse sucesso não foi produto de uma ação fácil e sem perigo. Custou ao contrário à tenacidade e previdência do governo colonial grandes sacrifícios de homens e de dinheiro. (RODRIGUES, 2010, p. 86. Grifo nosso).

Rodrigues (2010) fez distintos elogios às incursões militares empreendidas pelo poder colonial para destruir o chamado novo Haiti, como fica evidente nesta passagem:

Se a lição que dá a história destas cidades de negros fugidos, que todas se mantiveram independentes e agressivas, acrescentarmos o perigo que o coronel Binger denunciava, para a civilização e para a sorte das colônias francesas do Sudão, na constituição dos grandes Estados negros, **melhor se porá em destaque a benemerência das armas portuguesas, destruindo o formidável quilombo dos Palmares**. (RODRIGUES, 2010, p. 85. Grifo nosso).

O regaste de Palmares, realizado por Nina Rodrigues (2010), não visava somente descrever as relações constituídas no interior do quilombo e o com poder colonial. O autor mobilizou a experiência quilombola para demonstrar os riscos de destruição da civilização ariana.

O quilombo de Palmares é inserido num debate sobre qual projeto de nação o Brasil poderia ter seguido. Por um lado, havia a organização social africana, representada por Palmares e, por outro, a organização social ariana, representada pelos brancos. A organização social de Palmares foi associada ao medo, ao caos, à selvageria, à barbárie, entre outros. Nesse panorama, quando o referido autor associou Palmares a um Estado africano tinha por fim apontar a inferioridade de tal empreendimento e os perigos para a civilização ariana. Nesse sentido, o autor realizou uma leitura raciológica de Palmares: sua inferioridade social e

psicológica foi compreendida como uma prova da degeneração racial dos negros e mulatos (SOUZA, 2013).

Nina Rodrigues (2010) envolveu-se numa disputa sobre qual narrativa deveria ser predominante acerca de Palmares. O autor acusou distintos historiadores e publicistas de descreverem o quilombo de Palmares como um culto heroico à liberdade. Na ótica de Nina Rodrigues (2010), essa interpretação foi responsável por fazer uma leitura sectária de Palmares: “Mas acima dessa idolatria incondicional pela liberdade que pode, em sua cegueira sectária, confundir coisas distintas e descobrir intuítos liberais onde houve apenas o instinto de salvação [...]” (RODRIGUES, 2010. p. 85). Aqui, novamente, o autor reforça a sua ideia de que Palmares não elaborou um projeto de sociedade a ser seguido pela civilização branca.

Como demonstramos até aqui, o Estado foi a principal grandeza mobilizada por Nina Rodrigues para qualificar Palmares. Palmares foi compreendido como um pedaço da África na América, e o autor associou essa experiência ao caos, ao medo e à barbárie. Nessa perspectiva, Palmares foi visto como um risco à civilização ariana dos trópicos.

Edison Carneiro (1966) foi outro autor a descrever o quilombo dos Palmares. O objetivo de sua obra era desconstruir o véu de fantasia sobre Palmares, espantar a sombra e o silêncio e resgatar esse Estado Negro, a que o autor qualificou como um exemplo de resistência⁵ sem paralelo no Brasil.

Edison Carneiro (1966) segue a mesma perspectiva de Nina Rodrigues (2010), pois considerou o quilombo de Palmares como um pedaço da África transplantado para o Brasil.

O quilombo dos Palmares foi um Estado negro à semelhança dos muitos que existiram na África, no século XVII – um Estado baseado na eletividade do chefe “mais hábil ou mais sagaz”, “de maior prestígio e felicidade na guerra ou no mando”, como queria Nina Rodrigues. (CARNEIRO, 1966, p. 4).

Afirmou, ainda, que existia uma controvérsia em torno do termo República, pois a República de Palmares servia para indicar uma forma de Estado, nesse caso, Estado negro, e não uma forma de governo que era contrária à monarquia. Na ótica do autor, Palmares, ao contrário de um sistema republicano, dispunha de um governo central despótico “[...] semelhante aos da África na ocasião [...]” (CARNEIRO, 1966, p. 4), em que os líderes eram

⁵ Para Carneiro (1966), a resistência era principalmente “cultural”, pois os quilombolas se refugiavam nas matas tendo em vista a manutenção da sua “cultura africana” (FUNARI e CARVALHO, 2005).

escolhidos tendo em vista o seu prestígio ou astúcia. As categorias África, República e Estado negro são novamente resgatadas para qualificar o quilombo de Palmares. Assim, Edison Carneiro (1966) reforçou, à sua maneira, a narrativa elaborada por Nina Rodrigues (2010).

Segundo Edison Carneiro (1966), o quilombo foi considerado uma reação negativa de fuga ou defesa. A especificidade de Palmares, de acordo com o autor, foi sua resistência ao escravismo, já que Palmares sobreviveu por quase um século a distintas expedições que o colonialismo enviou para destruí-lo. “As guerras nos Palmares e as façanhas dos quilombolas assumiram caráter de lenda, alguma coisa que ultrapassava os limites da força e do engenho humanos” (CARNEIRO, 1966, p. 5). Palmares, nessa leitura, configurou-se como um chamamento aos negros cativos das vizinhanças, em que o quilombo era um apelo à rebelião, à fuga e à luta pela liberdade⁶.

Os mocambos de Palmares eram um constante estímulo para os escravos das redondezas. A situação era tal maneira angustiosa para os moradores que o governador Caetano de Mello e Castro, em 1694, resolveu ir aos Palmares, temendo a ruína daquelas capitânicas, pois infalivelmente se lhes uniram [aos negros rebelados] os escravos todos destes moradores, como já se atreviam a publicar. (CARNEIRO, 1966, p. 33).

Edison Carneiro (1966) asseverou que, a princípio, as incursões contra Palmares davam-se em represália às ações dos quilombolas, que queimavam as plantações e destruíam os currais de gado. A disputa pela posse da terra tinha caráter secundário nessa guerra, pois os moradores atacavam os quilombolas tendo em vista a recuperação de escravos e a garantia da segurança dos povoados que ficavam próximo a Palmares. Foi somente a partir de 1677 que a posse da terra ganhou protagonismo nessa disputa, já que o Quilombo possuía as melhores terras da capitania de Pernambuco. Edison Carneiro (1966) foi o primeiro a destacar o papel da terra na guerra contra Palmares, porquanto as questões levantadas por Rodrigues (2010) e Arthur Ramos (1946) abordavam mais os aspectos raciais, culturais ou étnicos dos palmarinos.

Mesmo com retaliações a Palmares, os quilombolas não estavam isolados em relação a outros povoados. Eles mantinham comércio com os moradores da capitania, trocavam produtos da terra, objetos de cerâmica, peixes e animais de caça, por produtos manufaturados, armas de fogo, roupas e ferramentas agrícolas. Edison Carneiro (1966) destaca que Palmares

⁶ Segundo Carneiro (1966), o “rigor do cativo” era um dos principais motivos para a fuga dos negros escravizados.

não vivia isolado em relação à sociedade colonial. “Os negros viviam bem com os moradores – contanto que estes não se interessassem demais, com os seus currais e as plantações, nas terras livres dos Palmares” (CARNEIRO, 1966, p. 41).

Arthur Ramos foi considerado o grande continuador do pensamento de Nina Rodrigues (FERRETTI, 1999). Thyago Souza (2013) anota que Arthur Ramos valorizou os estudos sobre o negro realizado por Nina Rodrigues, entretanto, elaborou distintas críticas ao racismo científico empreendido pelo autor.

A antropologia cultural proporcionou mudanças epistemológicas para os Estudos Afro-Brasileiros. Afastando-se da raciologia, esses intelectuais construíram pressupostos novos, como o reconhecimento da diversidade cultural, a aceitação de concepções de difusão e aculturação, o método etnográfico, o método histórico-cultural. (SOUZA, 2014, p. 87).

Arthur Ramos (1942) analisou o quilombo de Palmares, tendo como marco teórico as ferramentas utilizadas pela antropologia cultural. O autor supracitado associou o quilombo de Palmares a um Estado Negro nos moldes africanos. “A república de Palmares foi um Estado Negro que os escravos fundaram no Brasil em pleno século XVII” (RAMOS, 1942, p. 137). Essa associação é parecida com a realizada por Nina Rodrigues (2010), entretanto há uma diferença nas duas leituras. Para Nina Rodrigues (2010), Palmares era visto como um Estado africano no Brasil. Já Arthur Ramos (1942) tinha Palmares como um Estado do negro brasileiro, em que as tradições africanas exerciam grande influência (SOUZA, 2013). Nesse sentido, para Arthur Ramos (1942) Palmares não era um Estado estrangeiro, como Nina Rodrigues (2010) afirmou.

Os africanos escravizados no Brasil, para Arthur Ramos (1942), não mantiveram uma pureza cultural, pois assimilaram traços culturais das demais culturas presentes no Brasil no período colonial.

Os usos e costumes dos quilombos dos Palmares copiavam as organizações africanas, de origem bantu, mas com as modificações introduzidas com os hábitos aprendidos no Novo Mundo. (RAMOS, 2013, p. 140).

Thyago Souza (2013) argumenta que Arthur Ramos (1942) fez uma leitura de Palmares tendo como plano de fundo os debates sobre a brasilidade que permearam nossa sociedade na década de 30 do século XX. A nacionalidade brasileira foi associada à integração

das três raças, a saber, a branca, a indígena e a negra. Nessa leitura, o sincretismo foi mobilizado para legitimar a harmonia racial ou a democracia racial⁷ presente em nosso país, pelo menos na perspectiva cultural.

Arthur Ramos (1942) considerou a experiência quilombola de Palmares como uma forma de resistência cultural em que a organização social dos quilombolas era uma resistência à aculturação colonial (ARRUTI, 2008; GOMES e REIS, 1996; SOUZA, 2013). O quilombo dos Palmares foi visto como um exemplo da persistência cultural africana no Brasil. Esse espaço foi compreendido como uma forma de manter a cultura negra afastada das deformações representadas pela cultura branca (FUNARI e CARVALHO, 2005). Em outros termos, os quilombos foram uma resposta à desagregação cultural realizada pelo regime escravocrata (Ramos, 1942).

Já nos primeiros tempos da escravidão, as fugas dos escravos eram frequentes. Os escravos fugidos, denominados quilombolas, reuniam-se muitas vezes em agrupamentos organizados, os quilombos. Estes movimentos foram mais intensos no século XVII, quando houve a formação da célebre república de Palmares [...]. (RAMOS, 1942, p. 4).

O Quilombo dos Palmares foi considerado por Arthur Ramos (1942) como a primeira grande epopeia da população negra escrita em solo brasileiro. Palmares não foi um simples quilombo, já que “[...] passou à história brasileira como uma grande tentativa negra de organização de Estado” (RAMOS, 1942, p. 137). O Estado é a grandeza mobilizada tanto por Nina Rodrigues (2010) quanto por Arthur Ramos (1942) para demonstrar o empreendimento africano na colônia portuguesa. Entretanto, os dois autores divergem em relação às contribuições de Palmares para a história brasileira. Nina Rodrigues (2010), como descrito acima, afirma que Palmares foi uma expressão da barbárie negra⁸, ou seja, um perigo para a civilização branca. Arthur Ramos (1942), por seu turno, fez uma série de elogios em relação a Palmares; refere o fato de o quilombo não ter assombrado o poder colonial devido somente ao seu poder militar, mas, também, pela sua organização econômica e política.

Mas foi realmente um Estado Negro, que os escravos brasileiros organizaram no século XVII, onde se evidenciaram as capacidades de liderança, de administração, de tática militar, de

⁷ Sobre democracia racial, ver Alberto e Hoffnung-Garskof (2018).

⁸ Souza (2013) afirma que, para Nina Rodrigues, Palmares era um espaço intermediário entre a “civilização” branca e a barbárie, assim como Troia, que estava entre o mundo “civilizado” grego e a barbárie asiática.

espírito associativo, de organização econômica, de constituição legislativa... do Negro Brasileiro. (RAMOS, 1942, p. 140).

Nesse panorama, o quilombo do Palmares foi associado a uma forma de Estado, e o Estado foi a principal grandeza, em nossa leitura, mobilizada pelos autores. Nina Rodrigues (2010) e Edison Carneiro (1966) acionaram Palmares para demonstrar a existência de um pedaço da África no Brasil. E Arthur Ramos (1946) compreendeu esse Estado como uma prova do sincretismo cultural ocorrido no Brasil.

Os três autores analisaram o legado de Palmares de formas distintas. Nina Rodrigues (2010) considerou tal empreendimento uma ameaça à civilização ariana, no qual Palmares foi associado ao medo e à barbárie. Já Edison Carneiro (1966) e Arthur Ramos (1942) teceram uma série de elogios ao empreendimento palmarino.

1.2 – O quilombo como classe

Clóvis Moura (1972) descreveu as formas de resistência realizadas pelos escravos, entre elas, o quilombo. Para o autor, a historiografia e a sociologia construíram uma imagem dos negros escravizados, na qual esses não lutaram pela sua liberdade. A acomodação era um fator central entre a população negra.

Ao invés de procurar os arquivos, repetem estereótipos muito cômodos, frutos algumas vezes da nossa inércia mental e, outras vezes, produtos deliberados daqueles deformadores profissionais da nossa história. As fontes históricas, além do mais, não se apresentam facilmente ao pesquisador de assunto como o que abordamos, fato que explica muitos equívocos bem intencionados. (MOURA, 1972, p. 19)

Clóvis Moura (1972) questionou a metodologia utilizada nessas interpretações. Como, por exemplo, o viés culturalista. Na ótica do autor, a população negra escravizada não foi aculturada de forma mecânica. “Pelo contrário. A sua situação dentro da sociedade estratificada da época, o seu *status*, era o que determinava o seu comportamento fundamental” (MOURA, 1972, p. 103). Para provar tal argumentação, descreve as revoltas realizadas pela população negra escravizada em datas religiosas:

É interessante notar, também, como os escravos se aproveitavam de datas religiosas cristãs para deflagrar movimentos sediciosos. Em Minas, na Bahia, no Estado do Rio, eles não respeitavam aquelas datas; pelo contrário, aproveitavam-nas para mais facilmente iniciarem os levantes.

Fato que bem demonstra como aquela “ilusão catequese” de que nos falou Nina Rodrigues é um fato incontestável. (MOURA, 1972, p. 103).

Clóvis Moura (1972) interpretou essa perspectiva como um culturalismo exagerado que subordinou a situação global das classes na sociedade colonial a um processo de assimilação de valores. Como resposta a essa literatura, Clóvis Moura (1972; 1989) descreve as distintas formas de resistências empreendidas pela população negra escravizada, especialmente os quilombos, que, na ótica do autor, se configuraram como um caso exemplar de manifestação de luta de classes no período colonial.

Nesse cenário construído por Moura (1972), os escravos são compreendidos como integrantes de uma classe social.

[...] do ponto de vista sociológico constituiu a sociedade colonial em duas classes fundamentais e antagônicas: uma construída pelos senhores de escravos, ligados economicamente, em face do monopólio comercial, à metrópole; outra construída pela massa escrava, inteiramente despojada de bens materiais, que formava a maioria da população do Brasil Colônia [...]. (MOURA, 1972, p. 34).

A classe escrava foi descrita como um entrave ao desenvolvimento das forças produtivas capitalistas. Essa classe não tinha a capacidade de dominar as técnicas avançadas de produção, pois a sua condição de escravo a insulava das transformações técnicas empreendidas pelo capitalismo. Assim, o escravo não desenvolveu elementos ideológicos capazes de transformá-lo numa classe, que, por meio de lutas, conseguiria o poder do Estado. “A alienação que o envolvia deixava-o como peru no círculo do carvão” (MOURA, 1972, p. 21).

Clóvis Moura (1972) descreveu duas formas de participação política do negro escravizado. Na primeira, o escravo agia por ordens do seu senhor, sem consciência da sua participação política. O escravo, alienado ideologicamente, participava de eventos políticos, mas sem se transformar em elemento de negação do escravismo.

Os escravos que lutavam ao lado dos seus senhores, quer de um lado, quer do outro, com a ilusão de se verem livres do cativo, era apenas objetos e a sua participação militar, enquanto escravos, era uma obrigação inerente ao seu status, como carregar cana dos engenhos ou realizar qualquer outro serviço de eito. Obedeciam apenas às ordens da classe senhorial. (MOURA, 1972, p. 176).

Já na segunda forma, o escravo aparece como elemento consciente, que negava a sua condição de escravo e se juntava a insurgentes que tinham por objetivo extinguir a escravidão. Essa forma de participação levava “[...] o escravo a se negar como tal – **os transformar-se em quilombola** – e se inserir como elemento de negação da ordem escravagista” (MOURA, 1972, p. 73. Grifo nosso). O autor construiu uma dicotomia na classe escrava: o chamado escravo passivo ou tradicional e o quilombola. Porém, essa dicotomia não era engessada, pois em certos momentos o escravo passivo poderia transformar-se em quilombola, e em outros momentos, o quilombola poderia converter-se em escravo tradicional.

Uma parte dos escravos, mesmo sem conscientização do processo e sem possibilidade de autoconsciência social, criava barreiras defensivas ao sistema, organizava-se contra ele. Outra parte dos escravos, no entanto, vivia ainda prostrada sob o complexo escravista, não tinha óptica para ver sequer a sua situação imediata, o que o levaria à rebelião; era ainda componente de uma classe em si, simples objeto do fato histórico. Enquanto os componentes da primeira categoria compunham a parte dinâmica da escravidão – por negação ao regime – no sentido de transformá-la em organização superior de trabalho, extinguindo-a, a outra compunha a parte que consolidava aquele regime de trabalho. O devir histórico estava portanto perspectivado intuitiva e fragmentariamente, mas de qualquer forma intuído, pelo quilombola. (MOURA, 1972, p. 235/236).

O quilombo ou o quilombola foi mobilizado pelo autor como um exemplo de força política consciente. O quilombo era a síntese do escravo que negava a sua condição, convertido na principal força dinamizadora da passagem da escravidão ao trabalho livre. Nessa leitura, o quilombo figurou como uma reação organizada contra a escravidão, no qual esses empreendimentos desgastavam as forças produtivas. Clóvis Moura (1972) descreveu o escravo como parte das forças produtivas do colonialismo, ao passo que os quilombolas que raptavam escravos, enfraqueciam a capacidade produtiva colonial.

Nesse cenário de embates entre forças coloniais e anticoloniais, a guerrilha é acionada para demonstrar a capacidade dos quilombos de desestabilizar a sociedade colonial. Segundo Clóvis Moura (1972), a guerrilha era o componente complementar dos quilombos. “Atacava as estradas, roubando mantimentos e objetos que os quilombos não produziam. Eram seus componentes também os sentinelas avançadas dos quilombos, refregando com as tropas legais, os capitães-do-mato e os moradores das vizinhanças” (MOURA, 1972, p. 88). O objetivo do autor, nessa questão, é demonstrar a relação conflituosa entre o colonialismo e os

quilombos, e evidenciar a construção de um projeto revolucionário pela população negra que vivia nos quilombos, e, com isso, subverter a escravatura.

Nesse panorama, o quilombo aparece como um projeto de sociedade em que as relações sociais constitutivas de tal sociedade baseavam-se numa “[...] espécie de relação comunitária contra o aparelho estatal que oprimia” (MOURA, 1972, p. 197). O quilombo era o destino não só da população negra que lutava contra o colonialismo, mas de desertores, marginais, criminosos, entre outros. O quilombo era formado por sujeitos marginalizados da sociedade colonial, independentemente da cor.

O autor descreveu a sociedade quilombola como um exemplo de democracia racial: “Era o exemplo da democracia racial de que tanto se fala, mas nunca existiu no Brasil, fora as unidades quilombolas” (MOURA, 1989, p. 37).

Clóvis Moura (1972) descreveu distintos quilombos: Campo Grande⁹, Ambrósio¹⁰, Buraco do Tatu¹¹, Pedro Tomás Pedreira¹², Urubu¹³, Turiaçu¹⁴. Entre os quilombos mencionados pelo autor, aquele que tem papel de destaque é o dos Palmares.

Dos movimentos dos cativos contra a escravidão, Palmares é o mais conhecido e estudado. Foi o que mais tempo durou; o que ocupou – e ocupou de fato – maior área territorial e o que maior trabalho deu às autoridades para ser exterminado. (MOURA, 1972, p. 179).

Esse autor assevera que Palmares foi a maior tentativa de construção de autogoverno dos negros fora do continente africano e que seus líderes, Ganga Zumba e Zumbi, são casos exemplares de uma casta de escravos que se voltaram contra o regime escravista: “[...] em outras palavras, o tablado radical da contradição. Atuavam por isto sobre a contradição mais profunda na época, que era a existente entre o senhor e o escravo” (MOURA, 1972, p. 162).

Segundo Clóvis Moura (1989), Palmares foi destruído pelo colonialismo, não somente pela sua negação ao escravismo, mas pelo fato de que a sociedade palmarina era uma afronta às hierarquias da sociedade colonial. A economia de Palmares, de acordo com o autor, era igualitária e comunitária; a única forma de propriedade que existia no referido quilombo era a propriedade coletiva. Essa forma de organização social era um risco à sobrevivência da

⁹ Localizado entre Minas Gerais e Goiás.

¹⁰ Localizado em Minas Gerais.

¹¹ Localizado na Bahia.

¹² Localizado na Bahia.

¹³ Localizado na Bahia.

¹⁴ Localizado no Maranhão.

sociedade colonial, que tinha como principais características a escravidão (controle de pessoas) e o latifúndio (controle da terra). “[...] Palmares foi a negação, pelo exemplo de seu dinamismo, político e social, da estrutura escravista-colonialista. Daí ter sido considerado um valhacouto de bandidos e não uma nação em formação” (MOURA, 1989, p. 62).

Em relação à organização interna dos quilombos, Clóvis Moura (1972) seguiu na mesma direção de Rodrigues (2010) e Carneiro (1966): os quilombos eram um pedaço da África no Brasil. “Sua organização interna tinha como elemento importante as instituições tribais que os negros traziam da África [...]” (MOURA, 1972, p. 87).

Para reforçar tal perspectiva, o autor resgata o quilombo dos Palmares:

Era Palmares, como já foi acentuado por Nina Rodrigues e Edson Carneiro, **uma imitação dos muitos reinos existentes na África, onde o chefe é escolhido entre os mais capazes na guerra e de maior prestígio entre eles.** (MOURA, 1972, p. 180. Grifo nosso).

O aspecto material da República era mais ou menos idêntico ao de muitas aldeias de tribos africanas. As casas espalhadas, sem obedecerem a nenhuma simetria, cobertas de palha ou de outras matérias da região. (MOURA, 1972, p. 181. Grifo nosso).

O autor destaca que essas instituições ganharam um novo sentido em nosso continente, no qual deixaram de ser superstições para se tornarem elementos de negação do colonialismo:

As supervivências tribais, agindo em um contexto social inteiramente diferentemente – uma sociedade estratificada –, mudaram sua função. Passaram a atuar como casulos dos quais surgiram formas de resistência contra a nova situação em que se encontravam. (MOURA, 1972, p. 103).

Um dos objetivos dos quilombolas era restabelecer os valores da tribo. Para isso tinham de erradicar o estado de sujeição no qual se encontravam.

O autor afirma que a historiografia e a sociologia não foram capazes de apreender o quilombo como uma força dinamizadora da sociedade brasileira. Essas áreas do conhecimento descreveram o escravo passivo como o normal na sociedade colonial e glorificado. Em relação ao quilombola, devido ao seu *status*, aquele não foi compreendido pelos historiadores e sociólogos como um elemento dinâmico e positivo.

Clóvis Moura (1972), por seu turno, inverte essa lógica em que o quilombo é apontado como um fenômeno dinâmico e positivo e o escravo passivo como um obstáculo à superação do regime escravista. O quilombola desenvolveu premissas para a projeção de um novo

regime de trabalho, que seria exercido por pessoas livres, que não fossem mercadorias, mas vendedores de sua força de trabalho.

O Estado foi a principal grandeza acionada por Nina Rodrigues (2010), Edison Carneiro (1966) e Arthur Ramos (1946) para interpretar Palmares. Os quilombos, e não só Palmares, foram transformados em uma classe. Essa classe tinha por meta transformar radicalmente a situação da população negra submetida naquele período.

A classe quilombola não foi interpretada somente como uma ferramenta de luta; ela produziu uma sociedade livre, assim se diferenciando da organização social colonial. Uma das principais características dessa sociedade livre foi a construção da propriedade coletiva.

Décio Freitas (1978), por sua vez, assevera que o quilombo dos Palmares em seu início não foi um projeto que visava à destruição do regime escravista; o objetivo dos palmarinos era evitar a reescravização. A insulação sempre foi uma característica das rebeliões escravas. Entretanto, os conflitos entre os palmarinos e o colonialismo incitaram outros escravos à rebelião.

Um dos pontos centrais da obra de Décio Freitas (1978) é a conexão cultural entre Palmares e a África. A heterogeneidade étnica e cultural dos escravos no Brasil é mobilizada como uma evidência para negar qualquer tradição comum entre os escravos. Os vínculos construídos pelos escravos, no continente americano, eram a desgraça comum, ou, em outros termos, “[...] um vínculo de classe” (FREITAS, 1978, p. 51). Para reforçar o caráter classista de Palmares, Décio Freitas (1978) descreve que no quilombo viviam, além de ex-escravos, índios, mamelucos, mulatos e brancos. Nesse sentido o quilombo de Palmares foi transformado num movimento social.

Décio Freitas (1978) seguiu o mesmo caminho que Clóvis Moura (1972), compreendendo Palmares como um asilo aberto a todos aqueles que não conseguiam encaixar-se na sociedade colonial. Palmares é mobilizado como um contraponto à sociedade colonial, onde reinava o trabalho cooperativo e a solidariedade social.

Palmares, por Décio Freitas (1978), foi analisado à luz dessa constatação. Nessa perspectiva, Palmares não pode ser considerado um pedaço da África no Brasil, já que a sua população era formada por grupos étnicos e culturalmente heterogêneos. Nesse panorama diverso, os palmarinos utilizaram o sincretismo religioso e linguístico como ferramenta para conciliar os irreduzíveis antagonismos religiosos e linguísticos que os separavam.

Um dos pontos questionados pelo autor foi em relação à organização do poder em Palmares. Nina Rodrigues (2010) argumentou que Palmares era um reino nos moldes africanos; já Freitas (1978) advogou que os relatos sobre a África ou de Palmares que falam em rei, empregam o termo por analogia: “Aqueles europeus do século XVII não concebiam outra forma de chefia, e à falta de melhor termo denominavam os chefes africanos ou palmarinos de ‘reis’” (FREITAS, 1978, p. 103).

O autor argumenta que os chefes africanos eram eleitos e possuíam poderes limitados. A organização do poder na África, de acordo com Freitas (1978), baseava-se em laços de parentesco, e a de Palmares, onde não podiam existir tais laços, tinha por base o territorial. Freitas (1978) defendeu que as organizações políticas africanas e palmarinas não são conhecidas; dessa forma, qualquer tipo de comparação não possui validade. “Seria o caso de perguntar-se: a qual dos ‘reinos’ africanos se assemelhava Palmares?” (FREITAS, 1978, p. 104).

Esse autor interpretou Palmares como uma república, pois a combinação entre eletividade¹⁵ e igualdade civil¹⁶ o aproxima mais de uma república que de um reino. Ele destaca que a república palmarina não se dava nos moldes de república que o Ocidente veio a conhecer após a Revolução Francesa. “Era uma república peculiar a que não se poderiam aplicar conceitos históricos ou políticos de inspiração europeia” (FREITAS, 1978, p. 104). Cabe perguntar que tipo de república seria esse. O autor responde da seguinte forma: “[...] era uma república igualitária, fraternal e livre. O que não permite supor que o regime político fosse liberal” (FREITAS, 1978, p. 104).

Décio Freitas (1978) alertou que distintos documentos indicam que em Palmares existia uma organização estatal centralizada e complexa. Porém, destaca o autor, não se sabe como se desenvolveu o poder estatal palmarino de caráter territorial e supracomunitário. “Esta lacuna, somado ao laconismo das fontes, torna inevitavelmente precários os esforços para reconstruir o Estado Negro” (FREITAS, 1978, p. 101). A documentação disponível sobre Palmares resume-se a informações sobre a legislação civil e criminal.

¹⁵ Para Freitas (1978), não há divergências nas fontes quanto ao fato de que o “Chefe” de Palmares **era eleito**; a única questão **aberta era se** o mandato tinha duração limitada ou se era vitalício.

¹⁶ Freitas (1978) argumenta que em Palmares existia uma igualdade civil e política. Entretanto, o autor pondera que o regime político palmarino não tinha nada de liberal.

Ao analisar a organização do poder palmarino, Freitas (1978) rejeitou qualquer comparação com a África, pelo fato do pouco conhecimento que se tinha daquele continente. Por outro lado, quando analisa a organização produtiva do referido quilombo, esse autor lança mão da África para explicar tal organização. Os palmarinos, no início do quilombo, viviam da caça, da pesca e do cultivo de alimentos. Essa organização significava para os palmarinos uma regressão histórica¹⁷, “[...] pois na África haviam sido agricultores, pastores, artesãos, comerciantes e artistas” (FREITAS, 1978, p. 44). A principal forma de produção extrativista era a palmeira, “[...] uma velha conhecida da África” (FREITAS, 1978, p. 45).

Décio Freitas (1978) argumenta que o regime de propriedade da terra entre os quilombolas de Palmares era desconhecido. Entretanto, levanta uma hipótese: a de que no quilombo a propriedade da terra era coletiva. Para fundamentar tal hipótese, o autor mobiliza duas justificativas. A primeira, que com o esgotamento do solo e por razões de segurança, os palmarinos deveriam transferir toda a sua população para outro território; “[...] não teria sentido a propriedade privada da terra com todos os seus atributos, com compra e venda, sucessão etc.” (FREITAS, 1978, p. 46). A segunda justificativa é a África: “[...] os negros traziam da África uma tradição de propriedade coletiva da terra” (FREITAS, 1978, p. 46).

Ao tempo que Décio Freitas (1978) acionou a heterogeneidade tanto de Palmares quanto da África, para questionar a interpretação de Nina Rodrigues (2010) sobre Palmares, ele, por outro lado, para sustentar a sua interpretação, homogeneizou tanto Palmares como a África.

Aqui emerge outra leitura dos quilombos e, especialmente, de Palmares. A categoria classe conduziu a interpretação sobre os quilombos.

Primeiramente, Clóvis Moura (1972; 1989) e Décio Freitas (1978) elaboraram distintas críticas metodológicas, em que os alvos foram Nina Rodrigues e Arthur Ramos. Para Clóvis Moura (1972), os quilombolas foram subordinados a um culturalismo exagerado, assim as diferentes formas de resistência realizadas por esses agentes não foram descritas. A mobilização do quilombo como uma classe, realizada por Clóvis Moura (1972; 1989), figurou como uma resposta a certa literatura. E o quilombo, nesse panorama, transformou-se numa reação organizada à escravatura.

¹⁷ Note-se que o central aqui não é mais a cultura.

Já Décio Freitas (1978) questiona a conexão cultural entre Palmares e a África. Para o autor, essa conexão não se sustenta, como prova a diversidade étnica e cultural de Palmares. Essa diversidade foi mobilizada para explicar o quilombo como classe, especialmente, como um movimento social.

O quilombo, nesse cenário, foi compreendido como um projeto de sociedade que, segundo Clóvis Moura (1972), tinha como principais características relações sociais igualitárias e propriedade coletiva. Já Décio Freitas (1978) destaca a cooperação, a solidariedade e a propriedade coletiva da terra como pontos definidores desse projeto social.

O que podemos concluir, até este momento, é que Nina Rodrigues (2010) compreendeu a organização social palmarina como uma ameaça à civilização ariana, em que as realizações dos quilombolas foram vistas como inferiores. Já os autores descritos nesta parte do capítulo positivaram tal organização social.

1.3 – O quilombo como projeto político

Para Abdias Nascimento (1980), os distintos quilombos que povoaram o Brasil foram uma forma encontrada pela população negra para resistir ao caráter violento e assassino do colonialismo. Nesse panorama, os quilombos foram legítimos espaços de libertação dos africanos escravizados. “Genuínos focos de resistência física e cultural” (NASCIMENTO, 1980, p. 255). Para o autor, Palmares foi um caso exemplar do movimento quilombola. Foi, ainda segundo Abdias Nascimento (1978; 1980), o primeiro governo de africanos livres no novo mundo, um verdadeiro Estado africano. A vida social nesse Estado tinha como base os modelos tradicionais africanos, que foram adaptados à realidade americana. Palmares foi uma resposta à desintegração da cultura africana no continente americano (NASCIMENTO, 1978).

Aqui, novamente, Palmares é mobilizado como contraponto à sociedade colonial. Dois pontos são acionados para evidenciar as contradições entre Palmares e o colonialismo, a saber: a propriedade da terra comum e o trabalho coletivo. A produção agrícola palmarina era diversificada e comunal, diferentemente da monocultura da sociedade colonial (NASCIMENTO, 1978; 1980). “Palmares pôs em questão a estrutura colonial inteira: o exército, o sistema de posse da terra dos patriarcas portugueses, ou seja, o latifúndio [...]” (NASCIMENTO, 1980, p. 47).

O quilombo, especialmente Palmares, na narrativa de Abdias Nascimento (1978; 1980), foi um espaço de resistência cultural e econômica. Mais uma vez, o quilombo foi descrito como um local de resistência cultural; esse território tinha por meta conservar as tradições africanas no Brasil. O colonialismo, na ótica de Abdias Nascimento (1980), não só escravizou os corpos da população africana, mas, também, a sua mente: “[...] as classes dominantes enfatizam sua intenção e ação no sentido de arrancar da mente e do coração dos descendentes escravos a imagem da África como uma lembrança positiva da nação, de pátria, de terra nativa [...]” (NASCIMENTO, 1980, p. 247).

As ciências sociais europeias e norte-americanas foram um dos principais atores a reforçar a colonização mental dos povos negros, de acordo com Abdias Nascimento (1980). O objetivo das ciências sociais é apagar a memória do saber, dos conhecimentos científicos e filosóficos, e das realizações dos povos de origem africana. Uma das principais observações de Abdias Nascimento (1980) sobre a ciência é que suas formulações sobre realidades sociais específicas ganharam um caráter “universal”.

Como poderiam as ciências humanas, históricas – etnologia, economia, história, antropologia, sociologia etc. –, nascidas, cultivadas e definidas para povos e contextos socioeconômicos diferentes, prestar útil e eficaz colaboração ao conhecimento negro – sua realidade existencial, seus problemas e aspirações e projetos? Seria a ciência social elaborada na Europa ou nos Estados Unidos tão universal em sua aplicação? A raça negra conhece na própria carne a falaciosidade do universalismo e da isenção dessa ‘ciência’. (NASCIMENTO, 1980, p. 261/262).

Daí o caráter eurocêntrico das ciências sociais.

É nesse cenário de disputa epistêmica que Nascimento (1980) mobiliza o quilombo, especificamente Palmares, como um projeto de sociedade que visa desconstruir os desencontros produzidos pelo colonialismo ou pelo eurocentrismo.

A partir da experiência quilombola, Nascimento (1980) construiu um projeto político, a saber, o quilombismo:

O modelo quilombista vem atuando como ideia-força, energia que inspira modelos de organização dinâmica desde o século XV [...]. O quilombismo está em constante reatualização, atendendo exigências do tempo histórico e situações do meio geográfico. (NASCIMENTO, 1980, p. 256).

Nessa perspectiva, o quilombismo foi pensado como um movimento político dos negros brasileiros, tendo como principal objetivo a implementação de um Estado Nacional Quilombista. A função desse Estado seria criar uma sociedade livre, justa, igualitária e soberana. A economia seria baseada em relações comunitárias e cooperativistas, ou seja, os meios de produção teriam caráter coletivo.

O quilombismo considera a terra uma propriedade nacional de uso coletivo. As fábricas e outras instalações industriais, assim como todos os bens e instrumentos de produção, da mesma forma que a terra, são de propriedade e uso coletivo da sociedade. Os trabalhadores rurais ou camponeses trabalham a terra e são os próprios dirigentes das instituições agropecuárias. Os operários da indústria e os trabalhadores de modo geral são os produtores dos objetos industriais e os únicos responsáveis pela orientação e gerência de suas respectivas unidades de produção. (NASCIMENTO, 1980, p. 275/276).

O quilombismo defendia uma educação, em todos os seus níveis, gratuita e aberta a todos os membros da sociedade quilombista. A história do continente africano teria um lugar especial nos currículos escolares, e o movimento defendia a criação de uma Universidade afro-brasileira.

O projeto político de Abdias Nascimento (1980) postulava o fim das discriminações religiosas, propondo o fim da distinção entre a religião da elite e as religiões do povo. Propugnava que metade dos cargos dos órgãos do Estado Quilombista fosse ocupada por mulheres.

Por fim, o quilombismo defendia uma revolução antirracista, antilatfundiarista, anti-imperialista e antineocolonialista, para assim realizar uma transformação nas relações sociais que permeiam a sociedade brasileira, por meios não violentos e democráticos.

Descrevemos, até aqui, as transformações que o quilombo sofreu por distintos autores. O quilombo inicialmente foi mobilizado como um agente do caos; depois, passou para um caso exemplar do sincretismo cultural brasileiro; adiante, foi considerado uma classe que objetivava destruir as relações escravagistas da sociedade colonial; e, por fim, converteu-se num projeto político.

Beatriz Nascimento (2006) afirma que no final de século XIX o quilombo recebeu novo significado: o de instrumento ideológico contra as formas de opressão. O quilombo passou a alimentar o sonho de liberdade de milhares de escravos em São Paulo.

É enquanto caracterização ideológica que o quilombo inaugura o século XX. Tendo findado o antigo regime, com ele foi-se o estabelecimento como resistência à escravidão. Mas justamente por ter sido durante três séculos concretamente uma instituição livre, paralela ao sistema dominante, sua mística vai alimentar os anseios de liberdade da consciência nacional. (NASCIMENTO, 2006, p. 122/123).

A autora destaca que a partir da década de 1920, a produção intelectual interessada na construção de uma identidade histórica brasileira debruçou-se sobre os quilombos, em busca de seus aspectos positivos, para que fossem uma parte constitutiva dessa identidade. Ela observa que a busca pelo quilombo não se restringiu ao mundo intelectual, já que manifestações artísticas acionaram o quilombo como uma utopia.

[...] o quilombo adquire este papel ideológico fornecendo material para a ficção participativa como o caso da peça teatral “Arena contra Zumbi”, buscando o reforço da nacionalidade brasileira através do folião da resistência popular às formas de opressão, conferindo um bom sentido ao território palmarino, com a esperança de um Brasil mais justo, onde houvesse liberdade, união e igualdade. (NASCIMENTO, 2006, p. 123).

Nesse cenário, Zumbi emergiu como uma figura heroica, que era referência pela luta da liberdade. E foi pelo resgate do quilombo, especialmente de Palmares, que o negro brasileiro pôde expressar a sua luta e o reconhecimento de sua participação social. A retórica do quilombo tornava-se o principal símbolo do movimento negro:

Como antes tinha servido de manifestação reativa ao colonialismo de fato, em 70 o quilombo volta-se como código que reage ao colonialismo cultural, reafirma a herança africana e busca um modelo brasileiro capaz de reforçar a identidade étnica. (NASCIMENTO, 2006, p. 124).

Agora a experiência quilombola passa a ser um caso exemplar de liberdade; o movimento negro resgata tal experiência para revisitar a história nacional e, com isso, repensar o lugar da população negra na sociedade brasileira.

O objetivo deste capítulo foi resgatar esse debate clássico em que o quilombo foi mobilizado de distintas formas. Primeiramente, vimos uma disputa entre os autores sobre qual o lugar de Palmares na história do Brasil. Nina Rodrigues (2010) associou Palmares à barbárie, para provar que essa organização social não deveria ser exemplo à sociedade brasileira. Edison Carneiro (1966) foi pelo mesmo caminho analítico de Nina Rodrigues (2010), porém positivou Palmares. Já Arthur Ramos (1942) apontou que Palmares seria um caso exemplar do sincretismo brasileiro.

Em relação ao Estado, Nina Rodrigues (2010) e Edison Carneiro (1966) afirmaram que Palmares era um Estado africano no Brasil. Clóvis Moura (1972) e Abdias Nascimento (1980) foram por esse caminho quando afirmaram que a vida social em Palmares tinha como base os modelos tradicionais africanos. Arthur Ramos (1942) tomou outro caminho, já que para ele Palmares foi um Estado negro no Brasil, ou seja, os palmarinos em solo nacional sofreram influências de outras culturas.

Nos trabalhos de Clóvis Moura (1972; 1989) e Décio Freitas (1978), o quilombo foi transformado numa classe. A leitura dessa classe não se resumiu a sua luta contra o colonialismo, já que os autores demonstram que os quilombos construíram um projeto de sociedade que tinha como base a igualdade, a reciprocidade e a solidariedade.

Por fim, o quilombo foi transformado, por Abdias Nascimento (1980) e Beatriz Nascimento (2006), num projeto político que visava à libertação da população negra.

Capítulo 2 – Entre a raça e a terra: as pesquisas sobre as comunidades negras rurais

No primeiro capítulo analisamos um debate histórico acerca dos possíveis significados sobre os quilombos. Agora, nosso objetivo é descrever as pesquisas feitas sobre as comunidades negras rurais. Este capítulo está dividido em duas partes. Na primeira, abordaremos o grupo de pesquisa coordenado por João Borges Pereira, especialmente as pesquisas realizadas pelo grupo sobre as comunidades negras rurais. O grupo de pesquisa realizou distintas críticas ao termo quilombo, afirmando que essa categoria não tinha valor analítico, somente político. Já a categoria analítica eleita pelo grupo para analisar as comunidades negras rurais foi o bairro rural.

Na segunda parte, abordaremos as pesquisas que utilizaram a categoria quilombo como ferramenta analítica. Demonstraremos que as pesquisas do grupo de pesquisa de João Borges Pereira e da segunda parte do capítulo não se diferenciavam somente em relação à categoria analítica utilizada, mas que as pesquisas olharam para as comunidades negras rurais de formas distintas: uma privilegiou a raça, e a outra, a terra.

2.1 – Bairro rural racialmente diferenciado

A partir da década de 1970, com a criação dos primeiros programas de pós-graduação em antropologia¹⁸, as comunidades negras rurais começaram a ser objeto de pesquisas antropológicas. “Essa perspectiva teve início nas fundamentações teóricas de Roberto Cardoso de Oliveira sobre identidade e etnia, bem como nas pesquisas de Otávio Velho, Klass Woortman e João Baptista Borges Pereira, sobre campesinato e comunidades negras rurais” (SANTOS, 2015, p. 88).

O que abordaremos nesta parte do capítulo é o grupo de pesquisa coordenado por João Baptista Borges Pereira, do programa de pós-graduação do Departamento de Ciências Sociais da Universidade de São Paulo. A principal temática do grupo eram os estudos sobre o negro¹⁹. Entre os distintos estudos empreendidos, o que nos interessa aqui são as pesquisas sobre as comunidades negras rurais, que foram objeto do tal grupo²⁰. A proposta central do projeto era

¹⁸ Em 1968 foi criado o programa de pós-graduação do Museu Nacional/UFRJ; em 1971 é a vez da Unicamp; por fim, em 1972, a UnB criou seu programa de pós-graduação em antropologia.

¹⁹ O estudo era dividido em quatro conjuntos, a saber: “o negro e a comunicação”; “o negro em contexto religioso”; “o negro e sistema de relações raciais”; e “o negro em condições de vida rural” (BORGES PEREIRA, 1981).

²⁰ Foram realizadas pesquisas de campo em comunidades negras rurais nos estados de Goiás, Pernambuco, Mato Grosso e São Paulo.

pesquisar as comunidades negras rurais incrustadas no meio rural brasileiro, que por seus traços raciais ou étnicos, desenvolveram-se como uma espécie de segmento diferenciado do campesinato brasileiro (BORGES PEREIRA, 1981; 2006).

A categoria incrustada foi mobilizada nesse cenário para evitar os termos isolados negros²¹ e quilombo. A categoria quilombo foi duramente criticada por João Borges Pereira (1981; 1983; 1985; 1988; 2006); em suas palavras, a categoria era a expressão de um projeto político e não uma ferramenta analítica. Já que os chamados “ideólogos negros”²² (BORGES PEREIRA, 1983; 1985) se apropriaram de tal categoria e a transformaram numa ideologia de autoafirmação racial, ou seja, num projeto de sociedade que tinha como principais características a igualdade e a identidade étnica (BORGES PEREIRA, 2006).

Ideólogos negros, teoricamente filiados às ciências sociais ou por elas influenciados, preocupados em criar bandeiras de combate, pontas de lança de ação, ideias arregimentadoras de consciências e atuações políticas, procuram construir e colocar em circulação toda uma ideologia de autoafirmação étnica nucleada no quilombo, como realidade histórico-social, como idealizações que heroificam o papel do negro na história do Brasil. (BORGES PEREIRA, 1983, xiv).

Todavia, toda essa produção científica está, de alguma maneira, impregnada de certo clima intelectual criado, principalmente, por ideólogos negros que, a partir da ideia de quilombo, procuram recuperar marcos gloriosos dos negros pelas terras de seu cativeiro, e que uma história escrita por brancos teria tentado apagar. Neste plano de reflexões, as elaborações ideológicas correm soltas, quase sempre ao sabor das emoções, desempenhando funções legítimas nos domínios da política. (BORGES PEREIRA, 1985, p. 9/10).

É importante pontuar que distintos autores e distintas autoras transformaram o quilombo, especialmente o quilombo de Palmares, num projeto de sociedade, como, por exemplo, Beatriz Nascimento (2006) e Abdias Nascimento (1980). “Através dessas vozes, o quilombo se constituía como uma ideia-força, um território discursivo” (RATTS, 2003, p. 90). Nesse panorama, o quilombo assumiu um sentido de reduto de escravizados fugitivos, de resistência negra, de igualdade e identidade (NASCIMENTO, 1980; RATTS, 2003).

Segundo Alex Ratts (2003), as críticas realizadas por João Borges Pereira (1981; 1983; 1985; 1988; 2006) tinham como alvo esses autores e autoras, pois na leitura de João Borges

²¹ “[...] usado e abusado pelos esquemas lógicos da Sociologia e da Antropologia debruçadas sobre variantes rurais, ou grupos tribais, continua, ainda que criticado, com seu alcance explicativo não totalmente dimensionado. Nesta hipótese, havia a ideia de que as características raciais da população em estudo poderiam ter jogado papel importante no eventual isolamento histórico das comunidades.” (BORGES PEREIRA, 1981, p. 67).

²² Borges Pereira não nomeou quem seria tais “ideólogos”.

Pereira, essas interpretações sobre o quilombo eram emocionais e políticas, isto é, não científicas. A disputa não se resumia a brancos *x* negros ou militantes *x* acadêmicos, mas consistia numa disputa epistêmica²³: “A recusa acadêmica é mais funda: contrapõem-se mulheres negras e homens negros como sujeitos do pensamento e como intelectuais em potencial, fato inimaginável nas universidades [...]” (RATTS, 2003, p. 101).

A ciência²⁴ foi acionada por João Borges Pereira (1981; 1983; 1988; 2006) para diferenciar as pesquisas realizadas em seu grupo, das dos “ideólogos negros”. Para o autor, existia um vazio na bibliografia científica sobre as populações negras no meio rural. “O objetivo desse projeto foi o de criar uma literatura científica que iria somar-se a uma expressiva produção sociológica e antropológica sobre o negro e as condições de vida em grandes centros urbanos” (BORGES PEREIRA, 1988, p. 13). Essa literatura científica produziria um conhecimento mais concreto sobre as referidas comunidades, sendo fiel aos fatos e submetendo-as aos procedimentos científicos. Caberia à Antropologia, nessa interpretação, a ruptura com as análises emocionais e políticas sobre as comunidades negras rurais: “à ciência antropológica cabe a responsabilidade pela crítica serena dessas ideias, cotejando-as como resultados obtidos em pesquisas sobre essas comunidades étnicas espalhadas pelo Brasil rural, quase sempre, aprioristicamente, conceituadas como formações quilombolas” (BORGES PEREIRA, 1985, p. 10).

Nosso objetivo é descrever um conjunto de trabalhos de orientandos de João Borges Pereira, mais especificamente, os seguintes trabalhos: Maria Bandeira (1988), Anita Monteiro (1985), Renato Queiroz (2006) e Mari Baiocchi (1983). Como a categoria quilombo foi duramente criticada enquanto ferramenta analítica, o grupo elegeu como chave interpretativa a categoria bairro rural²⁵. Outras questões, também, foram abordadas pelo grupo, como

²³ Ver Grosfoguel (2011).

²⁴ A ciência é compreendida como uma ferramenta racional e objetiva.

²⁵ “Os bairros rurais se organizam como grupos de vizinhança, cujas relações interpessoais são cimentadas pela grande necessidade de ajuda mútua, solucionada por práticas formais e informais, tradicionais ou não; pela participação coletiva em atividades lúdico-religiosas que constituem a expressão mais visível da solidariedade grupal; pela forma específica de ajustamento ao meio ecológico, através do trabalho na roça, executado pela família conjugal como unidade econômica e utilizando técnicas rudimentares; pelo exercício do comércio de parte dos gêneros obtidos com lavoura ou com a criação, como um meio de permitir a aquisição de objetos e mercadorias fabricadas na cidade; pela interdependência visível entre o grupo de vizinhança e núcleos urbanos, locais e regionais, para os quais se dirigem os lavradores, seja para vender seus produtos e comprar mercadorias, atividades administrativas e políticas que estão ao seu alcance. Devido a estes caracteres, os sitiantes dos bairros rurais tradicionais se enquadram na classificação de ‘camponeses’, como definem os modernos estudos de Sociologia Rural.” (Queiroz, 1973, p. 195).

relações interétnicas, trabalho, parentesco, religiosidade e, por fim, conflito de terra (BAIOCCHI, 1983; BANDEIRA, 1988; BORGES PEREIRA, 1981; MONTEIRO, 1985; QUEIROZ, 2006; SANTOS, 2015).

Maria Bandeira (1988) teve como campo de pesquisa a comunidade de pretos Vila Bela da Santíssima Trindade do vale do Guaporé, localizada no estado de Mato Grosso, no período entre 1981 e 1984. O objetivo do trabalho era “[...] repensar as relações raciais, tendo como referência o conceito de etnicidade e como contexto a alteridade de preto/branco na frente pioneira da Amazônia mato-grossense” (BANDEIRA, 1988, p. 24). É importante salientar que Vila Bela da Santíssima Trindade foi a capital da então província do Mato Grosso; por causa de várias doenças e falta de rotas comerciais e transferência da capital, em 1835, para Cuiabá, os moradores abandonaram a região e foram para a nova capital, deixando casas, estabelecimentos comerciais e escravos.

Primeiramente, Maria Bandeira (1988) analisou Vila Bela dos Pretos antes da chegada do mundo branco. Em um segundo momento, a autora descreveu as consequências do processo de integração de Vila Bela pela sociedade nacional branca. Essa dinâmica de integração desarticulou a organização social igualitária. Essa organização foi substituída por um ordenamento desigual, a saber, classes sociais. “A base tradicional da estratificação em Vila Bela eram as diferentes posições sociais que, conquanto estabelecessem diferenciações entre os membros da comunidade, não chegavam a distinguir classes na estrutura social” (BANDEIRA, 1989, p. 289).

Uma das principais consequências dessa integração foi a separação entre os meios de produção e o trabalhador. Em linhas gerais, a terra começa a perder seu caráter comunal, e passa a ser compreendida como uma propriedade privada individual. Aos poucos, os moradores foram tendo contato com outra realidade fundiária: a da propriedade privada da terra.

Esse contato propiciou a percepção de que o reconhecimento da propriedade da terra passava pela instância jurídica e que essa instância não reconhecia a propriedade coletiva da terra. A propriedade comunal, por não ter sustentação legal no contexto da sociedade mais ampla, precipitava-se como uma irrealidade. E esse era um argumento inaceitável para os pretos que não conheciam outra realidade. Afinal, a terra não tinha dono, era de quem estivesse em cima dela e assim sempre tinha sido. (BANDEIRA, 1988, p. 269).

Esse debate, sobre o sentido da terra em Vila Bela, foi uma reação à expropriação capitalista. A partir da década de 1960, as terras da comunidade entraram na rota da expansão da fronteira agrícola em Mato Grosso. “A violência da expropriação capitalista atinge frontalmente Vila Bela nos anos 70, consumando o divórcio entre a comunidade e sua base territorial” (BANDEIRA, 1989, p. 275).

A terra, nesse cenário, foi dotada de um novo sentido: a terra da propriedade privada individual, em que o trabalho deixou de legitimar a posse da terra. O título de propriedade passa a legitimar a posse da terra. Com isso, aqueles que não tinham o título de suas terras foram paulatinamente expulsos.

Quem morava na terra era dono. Dono era aquele que tava lá dentro. Não tinha posse, não tinha nada. Trabalhava e pronto. A terra era de Nosso Senhor. Aquele tempo não ouvia falar de negócio de terra, de dono de terra. Então depois começou o movimento de terra. (Morador. Apud BANDEIRA, 1989, p. 271).

Mas de primeiro, dona, agora qui já tudo assim. De primeiro a sinhora chegava num lugá, tinha eu aqui tinha casa aqui, assim no mato. Limpava tudo e ficava aí. Num tinha dono. Agora aqui tá tudo sim cum essa danura. Num tinha antes não. Cada morava onde quiria e plantava. Agora qui tá tudo comprano terra aqui. Comprano num sei como, qui num tinha dono, era dos daqui. Os daqui nunca vendeu, qui num era seu, só de morá e de plantá. Num era assim, num era assim. Num era. Nesse tempo a sinhora sabe? Vivia mió. Pois é, cada um podia escoliê o seu lugá, agora num pode, agora ficô tudo assim. Fica brigano por causa de terra, até vai matano os oto por causa de terra. Num era assim. Antes num tinha briga, morava e aí chegava aqui e abria um pra si, oto chega também qué morá, faz sua casa. Oto que quisé morá, tá tudo bem, criano sua criação. E agora num pode. Tá tudo assim. [...] Qué dizê que a terra era de todo mundo, é de Nosso Senhor. (Morador. Apud BANDEIRA, 1989, p. 271/272).

Terra aqui não tinha dono, dono era todo mundo, de quem quisesse. As pessoas daqui não sabia essa história de terra devoluta, não sabia. (Morador. Apud BANDEIRA, 1989, p. 272).

Com a expansão do capitalismo, os brancos reocuparam o município de Vila Bela. Junto com essa reocupação, a discriminação racial também se instalou no município. “É sob as dimensões das relações raciais que a violência do processo de integração da comunidade de pretos ao capitalismo é mais claramente apreendida e sentida de dentro para fora” (BANDEIRA, 1988, p. 302).

A solidariedade e a reciprocidade, que eram definidas como regras na comunidade e regulavam um conjunto das relações nas distintas esferas da vida ordinária, passaram a ter um caráter decorativo nesse novo cenário. Não foram somente os corpos negros que foram inferiorizados, também a visão de mundo da comunidade foi inferiorizada ou apagada pela

sociedade nacional branca. “O sistema capitalista estabelece relações assimétricas de oposição entre as raças, caracterizadas no domínio pelo branco das estruturas políticas e econômicas de poder, prescrevendo posição subalterna no negro nas diversas esferas das relações de classes” (BANDEIRA, 1988, p. 302).

O termo comunidade foi utilizado pela autora para analisar a comunidade de pretos. Para Maria Bandeira (1988), a ideia de comunidade, de precedência pré-capitalista, tem como princípios o igualitarismo, a solidariedade, a reciprocidade e as relações de produção próximas de um grupo tribal. Para a autora, essas condições sociais da comunidade de pretos estavam sendo transformadas pelo capitalismo em Vila Bela, desarticulando o modo de produção doméstico, considerado incompatível com as relações capitalistas.

Maria Bandeira (1988) compreende a comunidade de pretos como uma comunidade etnicamente diferenciada. Ao tempo que a autora exalta a diferenciação étnica da comunidade, ela considera que as suas condições de vida eram semelhantes às experimentadas pelo campesinato tradicional: “[...] Vila Bela dos Pretos apresenta similitudes com os **bairros rurais**²⁶” (BANDEIRA, 1988, p. 140. Grifo nosso). Para fugir dessa homogeneização que coloca a citada comunidade dentro do campesinato tradicional, nomeando-a de bairro rural, a autora afirma que a Vila Bela dos Pretos configura-se como comunidade camponesa etnicamente diferenciada.

A autora descreve distintas situações para validar sua principal questão: que a identidade étnica conformou as relações econômicas, sociais e culturais de Vila Bela dos Pretos:

Essas comunidades evidenciam, conseqüentemente, uma maior consistência étnica enquanto organização política informal de seus membros, em torno de finalidades próprias, opostas ou diferentes daquelas definidas pela sociedade branca dominante em termos de opções de integração de classe. (BANDEIRA, 1988, p. 124).

A identidade étnica foi construída tendo como oposição o mundo dos brancos. Não tinha sentido para os moradores da Vila Bela dos Pretos guardar em suas memórias um passado escravagista construído pelos brancos, já que os moradores conheciam a imagem do negro criada pelo branco. A negação do mundo dos brancos não se traduziu numa busca pelos

²⁶ Em um texto publicado em 1991, a autora classificou Vila Bela como “comunidade negra remanescente” (BANDEIRA, 1991).

traços africanos originais (BANDEIRA, 1988). “Sobre a decadência da colonização branca, constituíram uma comunidade igualitária com a prática da solidariedade e da reciprocidade que desenvolveram desde o cativeiro” (BANDEIRA, 1988, p. 321). A identidade étnica foi construída tendo como base as relações sociais que envolveram os negros e os brancos, em que os negros doaram um novo sentido aos objetos que eram controlados pelos brancos.

Representações coletivas de aspectos pensados da vida social, que não vinculavam imediatamente a dominação branca, tenderam a se manter. Do mesmo modo, manifestações culturais engendradas pelos negros como formas de resistência étnica tenderam a ser valorizadas como afirmativas na formação de Vila Bela dos Pretos. (BANDEIRA, 1988, p. 126).

A terra foi uma das principais provas levantadas por Maria Bandeira (1988) para legitimar a sua tese de diferenciação étnica de Vila Bela dos Pretos. A terra foi eleita, aqui, como um dos definidores da identidade étnica de Vila Bela dos Pretos. Para entender melhor o seu posicionamento, temos de descrever como se deu o acesso à terra no Brasil.

Para autora, o mundo branco racializou a posse e o uso da terra:

A etnia do rei imantada ao território colonial embranqueceu a base física brasileira. O negro e o índio são “os outros” na terra branca devoluta do Estado. A etnia dominante, herdeira do território do rei, apreende a faculdade de posse e propriedade do território nacional como adstrita à sua etnia. (BANDEIRA, 1988, p. 22/23).

A terra foi associada a uma cor, a saber, a branca, e transformada em mercadoria; em outros termos, em propriedade privada individual. Nesse cenário, Vila Bela dos Pretos modificou o sentido da terra; esta passou a figurar como parte constitutiva de sua etnia. “O acesso dos pretos à terra passou, nesse sentido, pela identidade étnica que suturou a formação da comunidade e a identificação de seu território” (BANDEIRA, 1988, p. 141). A terra tornou-se um território comunal: “Na expressão dos informantes, ‘a terra não era de ninguém’, ‘a terra era de todos, ‘a terra era de quem trabalhassem nela’, ‘a terra era de Nosso Senhor, estava aí pra quem quisesse trabalhar nela’” (BANDEIRA, 1988, p. 141). Como a etnia, a terra também era comum. Nesse cenário, a propriedade da terra não fazia mais sentido em Vila Bela, pois a apropriação não era mais mediada pela compra e venda, e sim pelo trabalho.

Não somente as terras agricultáveis foram socializadas; as áreas de extração, de caça, de coleta, os rios, as ruas ao redor da Vila para a criação de animais, os instrumentos e os produtos do trabalho também foram socializados. Todos os bens que outrora pertenciam aos brancos foram socializados pelos moradores, inclusive o núcleo urbano: “As casas abandonadas, em disponibilidade, podiam ser ocupadas por qualquer família que não tivesse moradia na cidade. As casas passaram a ter valor de uso e era pelo uso que se dava a apropriação” (BANDEIRA, 1988, p. 142). Bandeira (1988) focou a sua análise no caráter igualitário da Vila, em que o acesso à terra emergiu como a principal prova dessa igualdade.

Vila Bela elaborou distintas estratégias para manter o caráter igualitário de sua organização social. Uma delas era que as famílias com maior capacidade produtiva deveriam distribuir os seus excedentes na comunidade, sobretudo para aquelas famílias que não produziam o suficiente para o seu sustento. Essa prática foi compreendida pela autora como uma prova de que a comunidade fazia parte de um campesinato tradicional: “A estrutura de distribuição da comunidade, semelhante sem dúvida à do campesinato tradicional de várias áreas do território nacional, se caracteriza pela variação morfológica de seus mecanismos, de acordo com a estrutura de consumo” (BANDEIRA, 1988, p. 181). O objetivo da autora era investigar como essa organização social igualitária foi desarticulada pela chamada “sociedade nacional branca” (BANDEIRA, 1989, p. 125).

Maria Bandeira (1988) afirma que a comunidade aos poucos voltou a ter contato com o mundo branco, por meio do comércio. O modelo comunitário construído pela comunidade aos poucos foi sendo desconfigurado. Com isso, a comunidade foi construindo relações desiguais, surgindo ricos e pobres. “Os critérios de diferenciação entre as duas camadas são estabelecidos com base na apropriação do trabalho, posse de bens duráveis, prática de comércio e acesso à cultura” (BANDEIRA, 1988, p. 260).

Mari Baiocchi (1983) analisou o povoado de Cedro, pertencente ao município de Mineiros, que se situa na microrregião do Alto Araguaia goiano. Esse povoado foi compreendido metodologicamente como um bairro rural, isto é, a expressão de uma “realidade camponesa” (BAIOCCHI, 1983, p. 7). Como no caso de Vila Bela, Cedro foi associado à comunidade pré-capitalista rural. “Também Cedro é metodologicamente focalizado como comunidade negra, e, como tal, sujeito a todas as implicações que o racial tem na sociedade brasileira” (BAIOCCHI, 1983, p. 8).

O povoado de Cedro foi analisado à luz do campesinato tradicional, daí a classificação como bairro rural. É importante destacar como no trabalho de Maria Bandeira (1988) temos uma especificidade desse campesinato, que é o caráter racial da comunidade. Temos uma comunidade “camponesa e negra” (BAIOCCHI, 1983, p. 96).

Em Vila Bela, a posse da terra foi feita a partir do abandono da população branca. No caso de Cedro, como relata Mari Baiocchi (1983), o acesso à terra deu-se por meio da doação: “Há duas versões para doação (Cedro): ela teria sido feita por Gabriel Vilela de Moraes ou Moraes Vilela, ou pelos Carrijo de Resende” (BAIOCCHI, 1983, p. 81). O ex-escravo Chico Moleque foi o beneficiado da doação. A partir dele surgiu o povoado de Cedro.

Em Cedro, o grupo familiar organiza-se dentro de padrões que nos permitem caracterizá-lo como família extensa, com forte tendência patriarcal e endogâmica. A rigor, os 119 membros dessas famílias são descendentes de um ancestral comum – Chico Moleque –, o que as torna, além de endogâmicas, também consanguíneas. (BAIOCCHI, 1983, p. 110).

A terra, para o povoado, possuía um valor sagrado que os conectava com sua origem, a saber, Chico Moleque. A terra aqui é dotada de vários sentidos; um deles consistia em que a terra era um meio de produção: em certos momentos, era uma forma de ligação com os antepassados; em outros, uma forma de distinção social:

O “cedrino de descendência” – o que ainda tem a terra e tem a família como unidade produtora – consegue sobreviver melhor que os outros. Ser de Cedro representa não ser um joão-ninguém. Ser de Cedro é ter terra – o que, em uma sociedade agropastoril, representa *status*. A terra, conferindo-lhes *status*, leva a que o mineirense o diferencie dos demais pretos. “O preto de Cedro é diferente”, pode-se confiar nele; o branco separa-o dos outros pretos, ele se distingue dos demais lavradores, vaqueiro etc. (BAIOCCHI, 1983, p. 97).

O foco da análise foi a relação do povoado com o capitalismo. As autoras e os autores descritos nesta parte do capítulo, que abordaram as comunidades negras rurais, tinham como principal questão o fato de que o processo de expansão do capitalismo desarticulava a organização tradicional dessas comunidades. “Cedro desagrega-se, ao tempo que as relações de trabalho tradicionais (pré-capitalistas) já se articulam com as das empresas montadas (capitalistas)” (BAIOCCHI, 1983, p. 97).

Anita Monteiro (1985), por sua vez, pesquisou o bairro rural de Castainho, localizado na zona rural do Município de Garanhuns, no estado de Pernambuco. O objetivo do trabalho era estudar o negro em condição de vida rural.

O interesse por esse tipo de pesquisa surgiu há anos atrás quando, participando de uma pesquisa sobre êxodo rural – abrangendo diversos municípios do agreste meridional do Estado de Pernambuco – tivemos oportunidade de registrar a existência de três locais (os sítios Estrela, Castainho e Mandaú, pertencentes ao Município de Garanhuns) que à primeira vista tinham como características serem habitados por pessoas de cor. (MONTEIRO, 1985, p. 13).

A pesquisa seguiu duas linhas teórico-metodológicas: a primeira era que o negro em vida rural ainda não tinha sido objeto de investigação científica; a segunda abordava os estudos de grupos rurais ou camponeses no Nordeste do Brasil. “Visa, em linhas gerais, conhecer as formas de vida caracterizadas como de Bairro Rural” (MONTEIRO, 1985, p. 15).

O interesse da pesquisa, mais uma vez, era a especificidade do objeto: um bairro rural habitado por pessoas negras, já que essas comunidades estavam em via de desaparecimento: “Mas cada dia que passa a tendência é de desaparecimento dessas formas de adaptação, pois o ideal dessas famílias é assimilar todos os costumes do branco” (MONTEIRO, 1985, p. 15). A autora justifica tal desaparecimento tendo em vista o processo civilizatório e o valor que era dado às coisas do branco.

A origem de Castainho se deve a um ex-escravo que constituiu uma família e, aos poucos, foi gerando e formando novas famílias. A base econômica da comunidade era a agricultura de subsistência em regime de policultura. Cada família exercia um ou mais tipos de trabalho, por causa da escassez da terra. A autora destaca que a expansão do sistema capitalista passou a afetar as bases materiais, a economia e os arranjos organizatórios tradicionais do grupo.

Já na relação entre brancos e negros, a autora assevera que a comunidade não desenvolveu nenhuma estratégia no que se refere ao “preconceito de cor” (MONTEIRO, 1985, p. 14); essa população era completamente “submissa” (MONTEIRO, 1985, p. 14) em situação de eventuais desentendimentos com pessoas brancas.

Anita Monteiro (1985) descreveu os estereótipos criados pela população branca em relação a Castainho. A comunidade era associada a ignorantes, preguiçosos, que bebem em excesso. Ela resgata os quilombos para justificar a construção desses estereótipos:

Algumas dessas imagens são associadas a fatos do passado que fazem parte do contexto histórico do Município de Garanhuns, como o costume que os quilombolas tinham quando a troca de produtos necessários à sua sobrevivência se tornava impossível; tentavam obter esses bens à força, assaltando em grupos as fazendas e sítios. Daí os estereótipos como: “são violentos”, “têm parte com do diabo” etc. (MONTEIRO, 1985, p. 83/84).

Em resposta a esses estereótipos, a comunidade buscou se ajustar às expectativas dos brancos, por meio da religiosidade e da estética:

Assim, pela aceitação das práticas do catolicismo, procura superar as atitudes preconceituosas e eliminar as noções estereotipadas de “diferente”, pois passa a cumprir os mesmos deveres religiosos dos brancos. Atraídos pelo ideal da sociedade, os negros passam a preferir cônjuge branco. Quando a escolha é do cônjuge feminino o homem negro aceita mesmo a mulher branca prostituta. Tentam através do casamento misto, que é uma forma de branqueamento social, uma participação maior na sociedade. (MONTEIRO, 1985, p. 84).

Anita Monteiro (1985) explicou Castainho em dois níveis: primeiro, a forma de organização econômica e como essa tende a desaparecer por causa da expansão capitalista; segundo, buscou analisar as relações raciais na comunidade. Essa pesquisa não difere das demais descritas até este momento; o interesse nas comunidades negrais rurais era entender como essas se organizavam internamente, como se dava a relação delas com a sociedade envolvente e como a expansão do capitalismo desarticulou sua organização social, econômica e cultural.

Renato Queiroz (2006) realizou um estudo antropológico sobre o bairro rural Invaporunduva, cuja fundação data do século XVII ou XVIII, localizado no município de Eldorado, São Paulo. A princípio, o autor se interessou em pesquisar tal bairro rural devido à informação de que lá existia um povoado distante e isolado, habitado por negros e que conservava tradições africanas. Logo no início da pesquisa, essa questão não se sustentou, pois os negros que habitavam o bairro rural eram oriundos de Minas Gerais, e chegaram a Eldorado ainda como escravos, “[...] despojados das tradições africanas que gerações mais antigas de escravos trouxeram para a nova terra” (QUEIROZ, 2006, p. 22). Para o autor, os moradores de Invaporunduva assimilaram os costumes de Minas Gerais, isto é, se apropriaram da “cultura caipira” (QUEIROZ, 2006, p. 22). Essa assimilação explica, na ótica de Renato Queiroz (2006), a ausência de tradições africanas entre os habitantes da comunidade.

Das pesquisas descritas neste capítulo, a única que justificou a utilização da categoria bairro rural foi essa. Segundo o autor, a categoria bairro rural não foi empregado na pesquisa em sentido genérico e comum, mas de acordo com o significado atribuído nos estudos²⁷ que abordam o rural brasileiro, especialmente no tocante à vida social no rural paulistano.

O bairro rural foi compreendido como traços característicos dessas unidades de povoamento com acentuado isolamento, a posse da terra, trabalho doméstico e ampla margem de lazer. A integração social dos bairros rurais se dava por causa das relações de parentesco e de vizinhança, que vinculavam e aproximavam os seus habitantes, além da participação nas festas e nos trabalhos cooperativos. Essa integração foi traduzida, por Renato Queiroz (2006), como um tipo de “sentimento de pertinência” (QUEIROZ, 2006, p. 26), ou seja, uma forma de consciência construída pelos moradores de que pertenciam a um bairro específico.

De acordo com o autor, todos esses mecanismos de integração estavam presentes na comunidade. Renato Queiroz (2006) apreendeu mais um, a saber, a cor. A raça, nesse panorama, foi responsável pela integração mais profunda e pela solidariedade maior entre os moradores. A raça era a fonte de “identidade do bairro” (QUEIROZ, 2006, p. 26).

[...] é possível que o acentuado isolamento de bairro durante um período tão prolongado possa ser atribuído, entre outras razões, à predominância de pessoas negras em seu interior. Discriminados pelos habitantes de núcleos mais afastados, como sugere um dos depoimentos já transcritos, recolheram-se e, temerosa e prudentemente, isolaram-se. (QUEIROZ, 2006, p. 26).

A categoria caipira também foi utilizada como ferramenta analítica, já que, segundo Renato Queiroz (2006), o rural paulistano era povoado por mestiços de brancos e índios, os chamados caboclos. Esses desenvolveram a chamada cultura caipira; por consequência, a população negra, nesse cenário, foi colonizada pela referida cultura. Em outros termos, os “negros eram caipiras” (QUEIROZ, 2006, p. 22).

Já a expressão “caipira” é empregada para designar os traços culturais dessa população, da qual não se exclui também o elemento negro. Assim, a homogeneidade acentuada da cultura caipira é produto do processo de “acaipiramento” ou “acaipiração”, que integrou e incorporou esses diversos tipos étnicos num mesmo universo cultural. (QUEIROZ, 2006, p. 38).

O bairro rural de Invaporunduva surgiu a partir da doação de uma propriedade, na época, pertencente a Maria Joana, que doente teve de voltar para Portugal; antes de seu

²⁷ Queiroz (2006) cita como referências Maria Isaura de Queiroz e Antônio Cândido.

retorno a Portugal, doou suas terras à Igreja e libertou seus escravos. Os ex-escravos ocuparam a propriedade e elegeram Santa Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos como proprietária da propriedade, ou seja, a terra era da Santa.

Alguns moradores, na época da pesquisa, possuíam os títulos de posse da terra em que residiam, territórios que variavam de dois a dez alqueires. A apropriação da terra era feita por meio de lotes individuais.

O bairro rural era constituído por lavradores que viviam em regime de economia de subsistência; a organização social era marcadamente igualitária. A família era a unidade fundamental de produção e de consumo. Um pequeno excedente era, por vezes, comercializado, mas o principal objetivo da produção agrícola era atender às necessidades de cada família. O povoado apresentava características pré-capitalistas.

[...] a organização econômica do bairro caracteriza-se pela produção de valores de uso, pelo domínio do produtor sobre as condições de realização de seu trabalho, trabalho cuja finalidade não era a criação de valor, mas, sim, a manutenção do próprio produtor, de sua família e da comunidade como um todo, embora pudessem realizar trabalho excedente de modo a trocá-lo por trabalho excedente estrangeiro ao grupo [...]. (QUEIROZ, 2006, p. 50/51).

Esse cenário foi modificado a partir da década de 50, quando ocorreu um progressivo abandono do cultivo da terra, pois foi introduzida uma nova forma de atividade econômica, de caráter extrativista: a coleta de palmito. Para Renato Queiroz (2006), essa atividade contribuiu para enfraquecer os padrões tradicionais de entreatajuda, sociabilidade e solidariedade grupal.

Outro fator, levantado por Renato Queiroz (2006), que contribuiu para desarticular a organização tradicional de Invaporunduva foi a construção de uma rodovia, que conectou o povoado ao município de Eldorado. Com a construção da rodovia, o território do povoado entrou na rota dos grileiros. Esse novo cenário transformou por completo o sistema socioeconômico tradicional do povoado, já que tiveram de vender suas terras. A consequência foi o engajamento no trabalho assalariado nas fazendas próximas ao povoado, a migração dos jovens à procura de oportunidades nos centros urbanos, a adoção de novas necessidades, cuja satisfação passa a depender do dinheiro, a redução do tempo de lazer e as modificações na divisão do trabalho no seio dos núcleos familiares.

Renato Queiroz (2006) descreveu dois mundos que eram completamente diferentes. O primeiro mundo, o passado do bairro rural de Invaporunduva, era o mundo da abundância, da

produção do valor de uso e do igualitarismo. O segundo era o da produção do valor de troca e da desigualdade. O primeiro mundo foi destruído pelo capitalismo.

Abrimos este capítulo com uma disputa que envolveu a categoria quilombo. A disputa se resumia em quais significados podem ser atribuídos às comunidades negras rurais, se elas eram uma continuidade do quilombo ou, ao contrário, o quilombo foi somente uma das distintas formas de acesso à terra.

Abdias Nascimento (1980) e Beatriz Nascimento (2006) transformaram as comunidades quilombolas em um guia da luta contra o racismo. É importante destacar que o quilombo construído pelo autor e pela autora não era e nunca pretendeu ser uma categoria analítica; o quilombo foi acionado como um caso exemplar de luta contra a opressão da população negra. Isso não quer dizer que não se tinha uma preocupação no tocante à produção do conhecimento.

Para João Borges Pereira, as comunidades negras rurais deveriam ser estudadas tendo como parâmetro os procedimentos científicos. O objetivo das pesquisas não era transformá-las em referência de liberdade e identidade. A ciência, aqui, foi compreendida como a única que poderia produzir um conhecimento concreto e fiel aos fatos. Portanto, Abdias Nascimento e João Borges Pereira compreenderam a ciência de formas totalmente distintas.

A compreensão da ciência, por seu turno, influenciou o modo como a categoria quilombo foi recebida nesse debate. Para Beatriz Nascimento (2006) e Abdias Nascimento (1980), a produção do conhecimento foi entendida como uma forma de libertar a população negra da opressão, e a categoria quilombo foi utilizada como uma referência de luta. João Borges Pereira descartou tal categoria, pois defendia que essa categoria foi contaminada politicamente; assim, a política não teria espaço na ciência defendida pelo autor.

A categoria escolhida para lidar com as comunidades negras rurais foi o bairro rural, fortemente defendida por João Borges Pereira. Porém, os trabalhos orientados por ele não ingressaram nesse debate. Em nossa análise, o único trabalho que fez uma defesa da categoria bairro rural foi o de Renato Queiroz, e mesmo assim não faz referência ao quilombo.

Mari Baiocchi (1983), Anita Monteiro (1985) e Renato Queiroz (2006) justificaram suas pesquisas tendo em vista a especificidade do objeto, um bairro rural constituído por uma população negra. A raça, como defende Renato Queiroz (2006), foi determinante pela integração dos bairros negros. Outro ponto a ser ressaltado é que essas comunidades estavam

em via de extinção, já que o capitalismo desarticulava sua organização social, econômica e cultural. Em resumo, a narrativa predominante foi a diferenciação racial ou étnica e seu desaparecimento.

O trabalho de Maria Bandeira (1988) seguiu um pouco esse olhar, em que o capitalismo desarticulava essas comunidades. Entretanto há, para nós, algumas diferenças entre o seu trabalho e os demais. Maria Bandeira (1988) concede um destaque para a terra; a autora explica a forma de apropriação realizada pelos comunitários: em Vila Bela a terra era comunal. E aciona a etnia para explicar o caráter comunal da terra, ou seja, a etnia era comum, logo a terra também era. Etnia e terra estão fortemente conectadas.

Raça foi a categoria que mobilizou os interesses das pesquisadoras para entender como a raça unia os comunitários e como eles reagiam ao racismo e ao preconceito. Já nos trabalhos que apresentaremos na segunda parte deste capítulo, a especificidade ainda é uma questão, mas diferentemente dos trabalhos apresentados, a questão é a terra. A preocupação reside em entender qual a relação entre os comunitários e a terra, e como a terra foi importante para integrar as comunidades.

Em nossa análise, a única pesquisa que dialoga com os trabalhos descritos na segunda parte é a pesquisa de Maria Bandeira (1988), já que muitas questões levantadas pela autora, como a diferenciação étnica e a apropriação comunal da terra, acham-se presentes nas pesquisas descritas abaixo. Em resumo, as pesquisas descritas aqui elegeram a raça como principal característica das comunidades. Na segunda parte veremos que a raça cedeu lugar à terra.

2.2 – Terra e Etnia: duas faces da mesma moeda

Em 1987 o antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida publicou na Revista Humanidades o texto intitulado “Terras de Preto, Terras de Santo, Terras de Índio: posse comunal e conflito”. Não tivemos acesso a esse texto, mas sim a uma versão publicada em 2008, ampliada e com modificações de ordem conceitual. Mesmo assim abriremos esta parte do capítulo com esse texto, pois entendemos que ele expressa a alteração do olhar da antropologia em relação às comunidades negras rurais.

Alfredo de Almeida (2008) colocou em debate, na segunda metade da década de 1980, uma nova questão na estrutura agrária brasileira, a saber, as modalidades de uso comum da

terra. Cinco tipos de modalidades são descritas: as “terras de preto”, as “terras de santo”, as “terras de índios”, as “terras de herança” e as “terras soltas ou abertas”.

O uso comum da terra refere-se a situações nas quais o controle dos recursos básicos não é exercido de forma individual; o controle se faz por meio de normas específicas construídas pelos grupos familiares que compõem a unidade social. A terra, nesse contexto, funciona como um fator de identificação, defesa e força, em que a coesão e a solidariedade reforçam politicamente as redes e as relações sociais.

Laços solidários e de ajuda mútua informam um conjunto de regras firmadas sobre uma base física considerada comum, essencial e inalienável, não obstante disposições sucessórias, porventura existentes. De maneira genérica estas extensões são representadas por seus ocupantes e por aqueles de áreas limdeiras sob a acepção corrente de “terra comum”. (ALMEIDA, 2008, p. 133/134).

Segundo Alfredo de Almeida (2008), as terras de uso comum não são sobrevivências ou vestígios feudais, mas representam produtos de antagonismos e tensões peculiares ao próprio desenvolvimento do capitalismo. Em resumo, essas terras se desenvolveram concomitantemente ao sistema capitalista.

Emergiram, enquanto artifício de autodefesa e busca de alternativa de diferentes segmentos camponeses, para assegurarem suas condições materiais de existência, em conjunturas de crise econômica também cognominadas pelos historiadores de “decadência da grande lavoura”. (ALMEIDA, 2008, p. 142).

O autor afirma que nos momentos de crises do capitalismo as terras de uso comum emergiram, especificamente no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, quando movimentos religiosos e de rebeldia construíram novas formas de relações sociais com a terra, uma terra que foi compreendida como um bem comum, indivisível e livre. As terras de uso comum foram fundadas no processo de desagregação e decadência de *plantations* algodoeiras e de cana-de-açúcar.

Para Alfredo de Almeida (2008), a emergência das terras de uso comum ocorreu bem antes da abolição da escravatura e, portanto, esse marco institucional não explica o surgimento das terras de uso comum. Para o autor, o que contribuiu para o desenvolvimento das terras de uso comum foram as crises econômicas que desarticularam a grande propriedade rural.

Representam formas que emergiram da fragmentação das grandes explorações agrícolas, baseadas na grande propriedade fundiária, na monocultura e nos mecanismos de imobilização da força de trabalho (escravidão e peonagem da dívida). Compreendem situações em que os próprios proprietários entregaram, doaram formalmente ou abandonaram seus domínios face à derrocada. (ALMEIDA, 2008, p. 144).

Nesse panorama, o uso comum tinha dois sentidos: econômico e político. O econômico era o de que uma unidade familiar isolada não conseguiria iniciar uma atividade produtiva, já que abrir um roçado e dominar áreas de mata era algo difícil para uma família, daí a junção com outras unidades familiares. Já o político era uma questão de autopreservação, pois o uso comum da terra estreitou os vínculos e moldou uma coesão entre as famílias, garantindo o livre acesso à terra ante outros grupos sociais mais poderosos.

Os ocupantes das terras de uso comum começaram a designar suas áreas com denominações específicas; essas denominações se traduzem numa identidade estreitamente conectada ao território ocupado e às regras de apropriação. Nesse panorama destaca-se uma série de denominações em que figuram “terras de preto”, “terra de índio”²⁸, “terras de santo”²⁹, “terras de Irmandade”³⁰, “terras de parentes”, “terras de ausentes”, “terras de herança”³¹ (e/ou “terras de herdeiros”) e “patrimônio”. Descreveremos aqui somente as “terras de preto”.

As “terras de preto” estão associadas a domínios doados, entregues ou adquiridos por famílias de ex-escravos. Essas terras localizam-se, segundo Alfredo de Almeida (2008), no Maranhão, Piauí, Pará e Amapá. “Os descendentes destas famílias permanecem nessas terras há várias gerações sem proceder ao formal de partilha, sem desmembrá-las e sem delas se apoderarem individualmente” (ALMEIDA, 2008, p. 147).

Alfredo de Almeida (2008) destaca que a expressão “terra de preto” abarca também os domínios dos antigos quilombos. O interessante é que nesse momento os quilombos faziam parte das “terras de preto”, sendo mais uma forma de acesso à terra, pela qual escravos

²⁸ “Compreendem domínios titulados, que foram entregues formalmente a grupos indígenas ou seus remanescentes, na segunda metade do século passado [XIX] e princípio deste [XX], sob a forma de doação ou concessão por serviços prestados ao Estado.” (ALMEIDA, 2008, p. 151).

²⁹ “Para efeito de ilustração e com vistas a uma primeira tentativa de apreender o significado da expressão ‘terra de santo’, pode-se dizer que ela se refere à desagregação de extensos domínios territoriais pertencentes à Igreja.” (ALMEIDA, 2008, p. 148).

³⁰ É uma variante das terras de santo.

³¹ “Abrangem domínios titulados, tornados espólios que permanecem indivisos há gerações, sem que se proceda à partilha ou que seus títulos tenham sido revalidados através de inventários que, consoante disposições legais, teriam de ser realizados quando da morte do titular de direito, a fim de transmiti-los a seus herdeiros legítimos.” (ALMEIDA, 2008, p. 154).

fugidos se apropriaram de uma área. É bom salientar que o autor descreve outras formas de acesso à terra, como, por exemplo, doação.

Em 1988, a categoria quilombo mudou de *status*, ao ser associada a uma política pública de regularização fundiária. A “terra de preto” passou a ser sinônimo dos chamados “remanescentes das comunidades dos quilombos”.

O olhar dos trabalhos descritos na primeira parte deste capítulo era que essas comunidades desapareceriam com o avanço das relações capitalistas. Alfredo de Almeida (2008) olha de forma diferente para essas comunidades, defendendo que elas não são fruto de restos feudais, mas emergiram a partir das contradições do próprio capitalismo. Nessa perspectiva, o autor não compreende as terras de uso comum como formas atrasadas, condenadas ao desaparecimento ou como vestígios do passado.

Segundo Alfredo de Almeida (2008), a forma de organização social dessas comunidades foi interpretada como um obstáculo à apropriação individual e, por consequência, à não disposição dessas terras no mercado.

Não autorizando formal de partilha ou mecanismos de fracionamento que permitam a indivíduos dispô-las às ações de compra e venda, aqueles sistemas de uso comum da terra são entendidos como imobilizando a terra, enquanto mercadoria no seu sentido pleno, e impedindo que se constitua num fator de produção livremente utilizado. (ALMEIDA, 2008, p. 136).

A forma de compreensão das comunidades rurais que realizavam um uso comum da terra foi alterada; agora, em vez de analisar o iminente desaparecimento dessas comunidades, tem-se um olhar voltado à sua forma de organização social e como essa organização produziu uma relação com a terra, distinta da forjada pela grande propriedade rural.

O texto do Alfredo de Almeida (2008) é um caso exemplar da alteração do olhar sobre as comunidades negras rurais. A terra tornou-se elemento central dessas comunidades. Pois a terra, como assegurou Alfredo de Almeida (2008), reforça a coesão e a identidade das comunidades. Nessa perspectiva, terra e identidade estão fortemente conectadas. Paul Little (2002) afirma que, a partir da segunda metade da década de 1980, os regimes de propriedade tornaram-se uma linha de pesquisa importante na antropologia.

Ao tempo que Alfredo de Almeida (2008) escrevia sobre as terras de uso comum, a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) discutia a regularização das terras dos chamados “remanescentes das comunidades de quilombos”. Em outubro de 1988, na parte transitória da

Constituição, figurou o seguinte artigo: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (Constituição [1988], 2004, p. 159).

Assim, o Estado reconheceu a posse legítima dos “remanescentes”; com isso, um novo termo emergiu no debate, a saber, “remanescentes das comunidades dos quilombos”. A partir desse momento, o termo será inserido num intenso debate sobre os seus possíveis significados.

Alfredo de Almeida (2011) destaca que antes da promulgação da Constituição de 1988, as comunidades eram definidas pelo movimento negro como comunidades negras rurais, e em uma perspectiva jurídica, como trabalhadores rurais; essa última garantia aos comunitários certos direitos, como a aposentadoria. Após a promulgação, uma nova categoria emergiu, a saber, o quilombo. Essa categoria era expressão de uma política de identidades, em que o quilombo se transformou na representação de uma existência coletiva.

Uma das consequências do artigo 68, na ótica de Alfredo de Almeida (2011), foi que o termo “comunidades remanescentes de quilombos” unificou as distintas comunidades negras rurais, dando agora uma existência coletiva a tais comunidades. A luta pela terra transformou-se na afirmação de um território etnicamente configurado, em que as categorias de autodefinição, como “terra de preto” e mocambo, passaram a ser associadas ao termo “comunidades remanescentes de quilombos”.

Essas comunidades deixaram de ser compreendidas, antropologicamente, como unidades afetivas, para se transformar em comunidades políticas, capazes de impor uma noção de quilombo que rompia com a definição colonial, que envolvia a casa-grande e o engenho.

O Projeto Vida de Negro³² demonstrou que as chamadas comunidades negras rurais desenvolveram distintos acesso à terra, que variavam da doação à compra. A noção histórica de quilombo como espaço de escravos fugidos não abarcava todas essas comunidades, que por sinal não utilizavam, antes da Constituição de 1988, a categoria quilombo para se definirem, como demonstramos acima. Assim, era uma necessidade atualizar a categoria quilombo, e isso foi feito em 1994 pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA).

³² Explicaremos o Projeto Vida de Negro mais adiante.

O Grupo de Trabalho sobre as Comunidades Negras Rurais, em encontro realizado em outubro de 1994³³, atualizou metodologicamente a categoria quilombo. Para o Grupo, o termo quilombo assumiu novos significados, passando a designar as distintas situações dos segmentos negros em diferentes regiões do Brasil.

A Associação defendeu que o termo “remanescente de quilombo” não estava conectado a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica, nem se tratava de grupos isolados ou de população homogênea. A ABA defendeu que os “remanescentes” seriam definidos em duas perspectivas: a etnia e a territorialidade.

A etnia foi compreendida da seguinte forma:

Constituem grupos étnicos conceitualmente definidos pela Antropologia como um tipo organizacional que confere pertencimento através de normas e meios empregados para indicar afiliação ou exclusão [...]. (Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais, 1997, p. 82).

O território apareceu da seguinte maneira:

No que diz respeito à territorialidade desses grupos, a ocupação da terra não é feita em termos de lotes individuais, predominando o seu uso comum. A utilização dessas áreas obedece à sazonalidade das atividades, sejam agrícolas, extrativistas e outras, caracterizando diferentes formas de uso e ocupação do espaço, que tomam por base laços de parentesco e vizinhança, assentados em relações de solidariedade e reciprocidade. (Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais, 1997, p. 82).

O documento indicou o Ministério da Cultura como autoridade competente para legalizar as terras dos “remanescentes”. A ABA indicaria os peritos para os laudos antropológicos.

Alfredo de Almeida compreende as terras das comunidades negras como territórios etnicamente configurados. A ABA, por sua vez, reforça essa conexão entre terra e etnia. Dessa forma, a terra, aos poucos, vai sendo associada a um modo de vida dos comunitários; a garantia da terra é o que possibilita a preservação de tal modo. Esse ponto é importante, pois as pesquisas orientadas por João Borges Pereira identificaram a raça como fator responsável pela integração dos comunitários; com o avanço do capitalismo, esse modo de vida

³³ Participaram do encontro Ilka Boaventura Leite (antropóloga/UFSC), Neusa Gusmão (antropóloga/Unesp), Eliane Cantarino O’Dwyer (antropóloga/UFF), Lúcia de Andrade (Comissão Pró-Índio de São Paulo) e Dimas Salustiano (Advogado da SMDDH-MA e professor da UFMA).

desapareceria. Já aqui o olhar mudou: a garantia da posse da terra era o principal elemento de conservação da organização das comunidades, independentemente do avanço civilizatório, como aponta Anita Monteiro (1985).

Em 1998, a ABA publicou em seu Boletim número 30 o “Projeto de Quilombos: laudos antropológicos, consolidação de fontes de consulta e canais permanentes de comunicação”, tendo como coordenadora a antropóloga Eliane Cantarino O’Dwyer. O projeto visava elaborar bases para a confecção de laudos periciais relacionados à identificação e ao reconhecimento das chamadas “terras de preto” e/ou “terras de quilombos”.

Trata-se uma demanda nova, para a qual faltam instrumentos mínimos, mas que pode contar com um importante antecedente visando à criação de uma sistemática adequada. Este antecedente surge dos trabalhos de acompanhamento e crítica antropológica aos processos de regularização de terras indígenas, que têm levado a uma progressiva sofisticação dos instrumentos acadêmicos e estatais de investigação e intervenção. (O’DWYER, 1998, s/p).

A regularização das terras das comunidades negras rurais era uma questão nova para a ABA, que adotou como referência a regularização das terras indígenas. A Associação procurou estabelecer um canal de debate sobre os processos de identificação e reconhecimento das “terras de preto” ou “terras de quilombos”, com a Procuradoria-Geral da República, a Fundação Cultural Palmares, o Projeto Vida de Negro e a Comissão Nacional de Articulação das Comunidades Remanescentes de Quilombos.

O objetivo do projeto era construir uma definição operacional de quilombo que serviria como base para os laudos. Na construção dessa definição, a Associação mobilizou as experiências acumuladas no estado do Maranhão, especialmente os casos das comunidades de Frechal e Jmary dos Pretos, e o Provejo Vida de Negro. O Maranhão, por meio do Projeto Vida de Negro, tornou-se uma referência nos debates sobre as comunidades negras rurais (ANDRADE, 2006). As categorias catalogadas no estado serviram de base para o procedimento de autodefinição presente nos projetos de lei no Congresso Nacional, especialmente o “terra de preto”. Essa categoria se transformou em sinônimo de comunidades negras rurais.

Na definição operacional de quilombo, o projeto propôs os seguintes elementos: 1) Processo de produção autônomo (livre acesso à terra, decisão do que plantar e comercialização independentemente de qualquer controle externo); 2) Capacidade de

organização político-administrativa; 3) Critério ecológico de preservação dos recursos; 4) Autodefinição dos agentes e da coletividade; 5) Grau de conflito e antagonismo; 6) Formas de uso comum, combinação de domínios privados (familiares, domésticos) e públicos.

No projeto, como no documento do Grupo de Trabalho das Comunidades Negras Rurais, a etnia e o território também emergiram como partes constitutivas das comunidades. Já para a coleta do material etnográfico, como genealogias, grupos domésticos, redes sociais, processos políticos, campos de atividades, uso comum do território, articulação entre as esferas comuns e familiares, identidades étnicas e raciais, histórias de vida, memórias coletivas e dramas sociais compartilhados, entre outros, seria levado em consideração um território étnico determinado. Aqui vemos uma associação entre território e etnia, em que essas duas categorias se tornaram uma.

2.3 – Teses e dissertações sobre as comunidades negras rurais

Este tópico abordará algumas pesquisas sobre as comunidades negras rurais. Entre as distintas questões tratadas pelas pesquisas descritas nesta parte, descreveremos três aspectos, a saber, a apropriação da terra, a emergência da categoria quilombo nas comunidades e os processos de expropriação das terras.

Daisy Araújo (2012) realizou sua pesquisa na comunidade de Rio Grande, situada na microrregião do litoral maranhense, no município de Bequimão. O povoado é identificado “[...] pelos regionais como sendo um lugar ocupado ‘por pretos’” (ARAÚJO, 2012, p. 22). O território em questão é ocupado secularmente pelas famílias do povoado; os costumes e as formas de vida dos moradores são diversos, mas o que une o povoado, nas palavras de Daisy Araújo (2012), é a posse comum da terra.

O trabalho de Lea Sales (2007), sobre a comunidade de São Cristóvão no Maranhão, enfoca a posse comum da terra, ou, em suas palavras, “[...] a propriedade da terra está assentada em bases comunais” (SALES, 2007, p. 29). Natalia Guerrero (2012), em sua pesquisa sobre a Resex Quilombo de Frechal, situada no Maranhão, destaca o uso comum da terra. Priscila Chianca (2010) afirma que nas comunidades negras rurais no território Kalunga³⁴, em Goiás, o uso das terras é coletivo e o regime de propriedade é comum.

³⁴ O território de Kalunga possui uma população de 5 mil pessoas, e o seu território abrange os municípios de Terezina de Goiás, Monte Alegre e Cavalcante no estado de Goiás e os municípios de Arraias e Paranã no estado de Tocantins. Em Goiás são 53 comunidades negras rurais que vivem às margens do rio Paranã.

A apropriação da terra comum é feita por meio de distintas regras. Daisy Araújo (2012) relata que no Rio Grande os moradores marcam com estacas de madeira as terras em que plantarão as suas roças. Segundo ela, a marcação é feita de forma pacífica e todos os moradores reconhecem os limites daquele que escolheu seu pedaço. As roças geralmente são plantadas de forma individual, mas em alguns casos mais de uma família se reúne para fazer o plantio.

Em São Cristóvão a escolha do espaço para cada roça das famílias é feita coletivamente, ou seja, a comunidade define onde cada família planta.

Tanto é que aqui é o seguinte: quando a gente tá querendo fazer uma roça, se for perto, tem que reunir a comunidade pra saber se realmente tá com possibilidade de a gente fazer a roça. Se a comunidade não aceitar, a gente não faz. (Dona Helena. Apud SALES, 2007, p. 43).

Lea Sales (2007) descreve que as casas e os quintais dos moradores são apropriados individualmente, pois pertencem a cada unidade familiar e o acesso ou a retirada de qualquer bem produzido, nesses espaços, necessita do consentimento do “dono”. José Ferreira (2013) argumenta que nas comunidades negras rurais de Oriximiná, Pará, uma roça ou capoeira pertence a quem a abriu, e a castanha pertence a quem a coletou.

Davi Pereira Júnior (2009) argumenta que as comunidades negras rurais de Alcântara, no Maranhão, constroem os “marcos tradicionais” (PEREIRA JÚNIOR, 2009, p. 34); são instrumentos tradicionalmente utilizados pelas comunidades como indicativos do limite das terras das comunidades. Os “marcos tradicionais” se traduzem em símbolos dos direitos territoriais dessas comunidades.

Eles podem ser representados de várias formas e, segundo a circunstância, recebem designações específicas tais como “Pedras de Rumo”, “Cabeça de Preto” ou “Paus Amarelos”. Neste sentido, tanto podem corresponder a acidentes naturais ou a um lugar específico, relacionado a algum componente da paisagem local, que se destaque entre os demais, servindo como ponto de referência (nascente de rio ou igarapé, o próprio rio, árvores e cocais, entre outros), quanto pode ser um produto da ação dos moradores, isto é, algo construído ou plantado com essa finalidade precípua. Tais fronteiras intrapovoadas são instituídas segundo um acordo tácito entre os moradores dos povoados envolvidos, constituindo-se numa das expressões culturais da relação sistêmica entre eles e num componente básico das formas de uso comum dos recursos florestais, hídricos e do solo. (PEREIRA JÚNIOR, 2009, p. 34/35)

Essas comunidades, nesse estado, estão amparadas pela lei estadual nº 11.409, de 1991, que dispõe sobre o tombamento desse território, caracterizado, pela lei, como sítio histórico e patrimônio cultural de Goiás. Em Tocantins temos uma comunidade negra rural, a comunidade Kalunga do Mimoso, que em 2006 foi reconhecida como território de remanescentes de quilombo por Tocantins (OLIVERIA, 2007).

O autor destaca que esses “marcos” não se traduzem em um cercamento da terra, já que o trânsito das pessoas dos distintos povoados é livre, como o acesso e o uso comum dos recursos naturais.

Carlos Alexandre Santos (2006) afirma que a comunidade de Tapuio, no Piauí, se apropria da terra por meio de lotes individuais, em que cada família possui um pedaço de terra, classificado como sítio. A territorialidade da comunidade é construída a partir da conexão dos sítios, que é feita por meio de laços de parentesco, casamento e afinidade. O sítio é visto como privado e passado por herança. Até mesmo as terras de mato que não estão cercadas possuem um dono. Carlos Alexandre Santos (2006) define a comunidade de Tapuio como “terras de herança” (SANTOS, 2006, p. 126).

Nessa leitura, a terra aparece como uma propriedade privada, entretanto Carlos Alexandre Santos (2006) assevera que a terra não é considerada uma mercadoria, mas sim o espaço físico em que as unidades familiares constroem seu universo social.

Daniela Perruti (2015), por sua vez, descreve as tensões, os limites e as possibilidades da escolha dos terrenos (espaços para roças, pastos e chãos da casa). A autora discorre sobre as disputas internas em uma família Kalunga. A contenda teve início quando uma irmã se apropriou de um terreno para criar gado. O irmão questionou tal apropriação ao afirmar que aquele terreno já lhe pertencia. A disputa envolveu até a polícia, mas essa não quis interferir, pois era problema de família. O irmão ameaçou ingressar na justiça contra a irmã. Mesmo sabendo que o título da terra é coletivo e indiviso, ele queria que o INCRA dividisse a terra em lotes individuais.

Essa história contada por Perruti (2015) é um caso exemplar de como a propriedade coletiva, como são demarcadas as terras dos chamados “remanescentes das comunidades dos quilombos”, não consegue lidar com as distintas formas de apropriação da terra nas comunidades negras rurais.

Rosy Oliveira (2007) argumenta que o Estado não leva em conta o uso e a posse da terra dessas comunidades.

Nesse processo, pensam-se as populações negras rurais como tendo, “naturalmente” a noção de posse comunal da terra e regras de apropriação autóctones, sem considerar a possibilidade de diferentes formas de posse e uso “comunal” [...]. (OLIVEIRA, 2007, p. 57).

Para Rosy Oliveira (2007), não se distinguem terras de uso comum e a ocupação comum, que são vistas como sinônimos pelos agentes estatais ou compreendidas da mesma forma da ocupação indígena. Nessas comunidades não existem cercas que dividem a terra de cada família, o que não implica que a terra é de uso comum. Segundo a autora, a inexistência de cercas não se traduz na ausência de referenciais delimitadores das apropriações do território. Esses referenciais são as trilhas, córregos, árvores, entre outros.

O jogo do território em trânsito, traduzido na forma de título coletivo, não expressa o modo de vida singular, as formas próprias de ocupação e uso da terra construído pelos indivíduos de grupo e partilhado com seus parentes. (OLIVEIRA, 2007, p. 21).

Em resumo, o título da terra no território Kalunga é coletivo, porém todo o território é dividido em sítios, e esses são de propriedade da família extensa: “não há propriedade privada, mas a apropriação de parcelas de terras por troncos familiares que as ocuparem originalmente” (SIQUEIRA, 2006, p. 25).

Segundo José Ferreira (2013), as comunidades negras rurais de Oriximiná³⁵, Pará, foram uma das primeiras comunidades negras rurais tituladas no Brasil, em 1995. A princípio, o INCRA defendeu uma titulação parcelar, nos moldes da reforma agrária, porém a comunidade requereu que a demarcação fosse propriedade coletiva, ou seja, o título da terra pertence a uma associação, nesse caso, a Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Município de Oriximiná (ARQMO)³⁶, criada em 1989.

De acordo com José Ferreira (2013), a propriedade coletiva foi reivindicada por se adequar melhor ao estilo de vida dos moradores, já que fazem o uso comum da terra. Os moradores dessas comunidades são seringueiros e castanheiros; suas atividades se baseiam na coleta do látex, da castanha e da seringueira. Esses itens estão espalhados pela floresta, e os comunitários percorrem longas distâncias para coletar uma grande quantidade de produtos.

Por essa razão, principalmente econômica, o modelo de propriedade coletiva corresponde ao regime de produção das populações tradicionais que reivindicam estruturas de garantia de suas terras tradicionalmente ocupadas frente à pressão da agricultura e pecuária de extensão, que desmatam e cercam a floresta. (FERREIRA, 2013, p. 73).

³⁵ Em Oriximiná são oito terras quilombolas tituladas ou em processo de titulação. Boa Via e Água Fria foram tituladas, respectivamente, em 1995 e 1996 (FERREIRA, 2013).

³⁶ Essa associação reúne 34 comunidades negras rurais.

Segundo José Ferreira (2013), outras famílias não concordaram com a demarcação da terra em propriedade coletiva, já que defendiam a titulação parcelar, isto é, a divisão em lotes individuais.

Júlia Sauma (2009) afirma que os moradores contrários à propriedade coletiva não eram propriamente filhos ou filhas das comunidades de Oriximiná; estes haviam se casado com os moradores das comunidades. Além disso, algumas famílias “de fora” foram incluídas na demarcação como parte das comunidades remanescentes de quilombos. As famílias “de fora” e algumas pessoas das comunidades se uniram aos fazendeiros e criaram a Associação dos Produtores e Criadores Rurais da Bacia do Rio Trombetas (ASTRO), na defesa da titulação parcelar: “(...) [ASTRO] formada ao tempo que a ARQMO, para tentar impedir a titulação ‘coletiva’ do território quilombola – titulação que está vinculada à preservação ambiental e ao extrativismo e que proíbe a venda da terra” (SAUMA, 2009, p. 3/4).

As duas associações, a ARQMO e a ASTRO, entraram em um acordo. A AQRMO cedeu uma faixa de terra para a ASTRO. Com isso, o INCRA criou um projeto de assentamento parcelar para as famílias que não aderiram ao título da propriedade coletiva (FERREIRA, 2013).

Após a demarcação das terras, as comunidades de Oriximiná, segundo José Ferreira (2013), foram divididas em dois grupos: o “coletivo” (quilombola) e o “individual” (não quilombola). Essa divisão foi responsável por distintos conflitos, especialmente no tocante a políticas públicas, já que os “individuais” reclamam dos benefícios destinados aos “coletivos”.

Isaac Moura foi coordenador da comunidade entre os anos de 2004 e 2007. Conversamos num domingo, após a celebração na capela, aos olhares de alguns “coletivos”, aparentemente incomodados com nossa conversa. Sua expressão ao falar da comunidade deixou claro que sente muito a “divisão” entre os comunitários. “Coordenador é trabalho de defesa da comunidade. Comunidade é diferente de ‘coletividade’”, disse. Após a divisão ente “coletivos” e “individuais”, e sua opção pelo “individual”, tanto Isaac quanto outros perderam os direitos de comunitário. “Os benefícios vêm somente para os ‘coletivos’. Faltou informação no momento da escolha”, lamentou. (FERREIRA, 2013, p. 101/102).

Luís Cardoso (2007) relata que nas comunidades negras rurais da ilha do Marajó³⁷, Pará, a apropriação da terra é feita por meio de lotes e uso comum. Nas comunidades de Bairro Alto e Marinquara, a apropriação da terra é individual, cada unidade familiar tem seu

³⁷ Na ilha 15 comunidades se autodefinem como remanescentes de quilombos (CARDOSO, 2007).

lote demarcado. Porém, isso não configura uma propriedade privada, já que os lotes podem ser utilizados por outras pessoas, desde que comuniquem à família que utilizam o lote. Nas demais comunidades da ilha, a apropriação da terra é feita por meio do uso comum.

Luís Cardoso (2007) identificou nas comunidades negras rurais da ilha do Marajó dois sistemas que remetem o direito ao território. O primeiro está conectado às formas de heranças, em que o direito sucessório se constrói como permanente. Somente os herdeiros têm o direito à posse da terra; tal regra, segundo o autor, garante que pessoas que não fazem parte da comunidade não possam permanecer em definitivo no território. Nessa perspectiva, as regras de pertencimento ao território partem da consanguinidade.

Assim, as regras referentes ao acesso ao território pela descendência reconhecida legalmente mostra-se como central. A descendência tem de ser reconhecida pelo pai para que o filho venha a acessar o território como herdeiro. O não reconhecimento implica sua exclusão do direito às áreas, mesmo que exista um reconhecimento social da paternidade. Não reconhecer o filho legalmente é negar-lhe o direito ao território, é negar-lhe a herança. (CARDOSO, 2007, p. 138).

Para exemplificar esse ponto, Luís Cardoso (2007) conta a seguinte história. Uma senhora se casou com um herdeiro e depois de alguns anos o seu marido faleceu. A senhora teve dois filhos; um morreu. Ao filho vivo é garantido o direito à permanência no território, pois ele é reconhecido como herdeiro. Já a senhora vive o constrangimento de não poder reclamar um pedaço de terra para o cultivo de sua roça e não pode plantar árvores de caráter permanente, ainda que ela more na comunidade há mais de 30 anos. A casa dela é um barraco, ou seja, um símbolo de não possuidora do direito sobre o local onde mora.

Eles (herdeiros da comunidade) brigaram comigo muitas vezes para eu não ficar aqui. Porque eu não tenho direito. Mas estou aqui há mais de trinta anos. Eu tenho plantações: coco, piquiá, pupunha, laranja, graviola, tudo isso. Por que então não tenho direito? O homem que vivia comigo era o pai de minha filha, era também herdeiro, o mais velho deles. Ele dizia sempre pra mim: Teresa, você não sai daqui, porque essa parte aqui vai ficar para você e para minha filha. Eu fiquei aqui sempre no abandono. Meu padrinho disse: plante, se a senhora quiser plantar, que tudo corre bem. Eles não queriam que eu plantasse nada. Nenhuma planta. Tudo que cresceu aqui é minha planta. Isso aqui era uma ponta de mata que metia medo. Ninguém queria vir para cá, era feio. Então, o Vicente disse: Teresa, nós vamos fazer nosso barraco lá; porque isso aqui era parte do meu pai e do meu tio Raimundão; como eles não ligam, não tem o documento, vamos fazer a casa. Aí fizemos nossa casa. De vez em quando, eles brigam. Uma delas (herdeira) é muito perigosa. Ela diz que aqui eu não tenho nada, que é da mãe dela. É da mãe dela agora porque o marido morreu. Mas ela não pode dizer que é só ela que tem direito. Porque não é só ela que vive aqui. E os filhos dos outros herdeiros?

Eu posso não ter direito. Já disse na cara dela: olha, minha prima, eu posso não ter direito na terra, mas na minha plantação eu tenho. Porque quando eu cheguei aqui, as plantações era ingazeiro. Aquele ingá comprido que os macacos comem. Hoje em dia tem planta, meus coqueiros frutíferos, graviola, laranja, tudo. Graviola, quando eu estava em Belém, deu muito. Eles (os herdeiros) aproveitaram mais que eu. O primeiro barraco que nós fizemos era ali onde mora minha filha, minha neta. Ela foi lá empastelar. Nós não íamos botar a casa ali, porque eu aqui não tinha nada. Recuei pra cá. Depois fizemos ali no alagado. E lá meu irmão adoeceu e morreu. (Dona Teresa. Apud CARDOSO, 2007, p. 145/146).

O segundo sistema remete ao uso comum da terra, em que os rios e as florestas podem ser apropriados por todos: “[...] alguém somente pode dizer que é seu algo dado pela natureza, como sua intervenção, quando se planta, cultiva, ou seja, quando existe a expressão do trabalho” (CARDOSO, 2007, p. 111). Segundo Luís Cardoso (2007), a herança e o trabalho permitem que um morador possa fazer uso do objeto, planta ou animal, como proprietário.

Esses dois conceitos, que de início parecem separados, estão ligados. Somente se pode ser dono de plantas frutíferas, de uma casa, se você as herdar no território. A compra de terra existe, mas é restrita e faz parte de um conjunto de relações entre parentes, ou seja, entre já herdeiros. (CARDOSO, 2007, p. 111/112)

Lea Sales (2007) destaca que a produção se dá por meio da unidade familiar e cada família é responsável pelo seu sustento. O tamanho da roça depende do planejamento econômico de cada família; esse planejamento leva em consideração a quantidade de alimentos para consumo próprio e para a comercialização, ou trocados para a aquisição de outros produtos que não estão disponíveis na comunidade. A autora afirma que a lógica da produção não é guiada pelo mercado, “[...] mas a de não deixar a família passar ‘precisão’” (SALES, 2007, p. 31).

Luís Cardoso (2007) descreve que nas comunidades rurais da ilha do Marajó existem os chamados “cabeças”, que são os chefes das unidades familiares. Estes definem as formas de utilização do território e deliberam sobre quem pode ou não ter acesso ao território, onde é permitido construir uma casa ou roça, bem como indicam o tamanho da roça. Os “cabeças”, nas palavras de Luís Cardoso (2007), são os guardiões do ordenamento jurídico local.

O cabeça da família assume, nesse sentido, um aspecto importante no contexto da organização social da comunidade. Ele tem de ser comunicado cada vez que se deseja fazer nova casa no território. Essa é uma regra cumprida por todos; é rígida e irremediável. Ninguém modifica sua casa de barraco para madeira, de madeira para alvenaria, sem comunicar ao cabeça. Não que

ele vá impedir alguém de cumprir sua vontade, usando a força física – sua arma é a persuasão, o respeito à autoridade. Mesmo os herdeiros tendo direito, a comunicação torna-se uma prerrogativa importante no universo de relações. (CARDOSO, 2007, p. 114).

A construção das casas, segundo Luís Cardoso (2007), está fortemente conectada àqueles que têm direito ao território. Os barracos são casas que têm como matéria-prima barro e palha; sua construção só ocorre após a permissão do “cabeça” da família, tanto para os considerados herdeiros como para os não herdeiros. O barraco, nesse cenário, tem dois sentidos: o primeiro, para os herdeiros, está associado à instabilidade do casamento, e o segundo, para os não herdeiros, é um indicativo de despossuídos de direitos sobre o lugar em que estão.

A condição precíval dos materiais com os quais são construídas as casas parece refletir a compreensão sobre a relação que se engendra com a terra e o casamento. De mesmo modo, as casas edificadas em alvenaria ou em tábuas denotam bases sólidas de um casamento ou de relação com o território. (CARDOSO, 2007, p. 118).

Para aqueles moradores que residem em barracos, a comunidade estabeleceu certas regras para o plantio. As plantas cultivadas devem ser de vida curta e as árvores devem ser de fácil remoção. Todas essas restrições têm por fim que os não herdeiros não criem vínculos com a terra. Os barracos não indicam uma condição financeira, mas a condição de não herdeiro da terra.

A solidariedade e a reciprocidade explicam as comunidades negras rurais. Segundo Lea Sales (2007), a comunidade de São Cristóvão construiu redes de solidariedade que têm por objetivo auxiliar as famílias nos momentos de dificuldades, “[...] aos limites impostos pela produtividade das pessoas e da natureza, às situações imponderáveis, ao baixo valor pago pelos produtos da colheita, enfim, às dificuldades da vida de roça [...]” (SALES, 2007, p. 35). Já para Carlos Alexandre Santos (2006), no caso da comunidade Tapuio existe a noção de propriedade privada, mas essa noção é revestida de laços de parentescos e reciprocidade “[...] caracterizada por uma diversidade de obrigações para com os vizinhos que são também parentes” (SANTOS, 2006, p. 126).

A terra é considerada pelos autores como algo que une os moradores dessas comunidades. Sales (2007) argumenta que a terra reforça o sentimento de pertencimento da comunidade de São Cristóvão. A terra é compreendida na comunidade como algo “sagrado”

(SALES, 2007, p. 62), já que permite a reprodução social sem que seja necessária a venda da força de trabalho dos moradores. Carlos Alexandre Santos (2006) diz que a terra é tida como um “patrimônio” pela comunidade de Tapuio (SANTOS, 2006, p. 110). Luís Cardoso (2007) relata que a terra nas comunidades da ilha do Marajó é compreendida como um “bem de uso” (CARDOSO, 2007, p. 103), ou seja, a terra é uma fonte de produtos que garante a vida.

A terra é compreendida como algo conectado a um grupo étnico; o uso comum da terra possibilita a construção de “relações solidárias” (ALMEIDA, 2006, p. 61) e a terra permite a consolidação de um ideal de autonomia subjacente à identidade quilombola. A terra, aqui, é território, um território étnico (ALMEIDA, 2006; BRAGA, 2011; SALES, 2007).

2.3.1 – A emergência da categoria quilombo nas comunidades

De acordo com Danielle Rocha (2014), o Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN/MA) criou, em 1996, o Projeto Quilombo Resistência Negra (PQRN). Esse projeto tinha como alvo as comunidades negras rurais; seu objetivo era intervir no processo pedagógico das escolas das referidas comunidades. “Até então, a discussão com as comunidades era a questão da terra, e o PQRN veio propor a discussão acerca da identidade étnica [...]” (ROCHA, 2014, p. 52). Uma das comunidades beneficiadas foi a de Cajueiro, em Alcântara.

Segundo Danielle Rocha (2014), esse projeto foi um marco para o “autorreconhecimento” (ROCHA, 2014, p. 114) da comunidade de Cajueiro. A partir do projeto, Cajueiro passou a se definir como “comunidade remanescente de quilombo” ou quilombola.

Na época, a gente considerava que quilombola era assim uma coisa que não tinha valor, não tinha validade, não tinha prestígio, considerava assim, né? Quando chegava: ah, eu sou quilombola? Ah, eu sou lá quilombola! Mas hoje eu me acho feliz quando me dizem que eu sou quilombola, que a comunidade é quilombola. Eu me acho feliz porque eu passei a reconhecer e a comunidade passou a conhecer, devido a esse trabalho. (Professor Luís Diniz. Apud ROCHA, 2014, p. 114).

Ana Pereira Torres, moradora de Cajueiro, relata como teve conhecimento do significado de ser quilombola e como isso aconteceu na comunidade:

Essa coisa de quilombola surgiu aqui. Certamente porque eu fazia parte de cursos, aí eu gostava de participar de encontros, aí saiu aquele pessoal do CCN de São Luís, eu fui no seminário no sítio Pirapora, aí eu passei oito dias lá com eles, tomei conhecimento com aquele pessoal com Zezé, com Socorro, esse pessoal lá do CCN. Nesse seminário eu fui saber o que era quilombola. Quando eles fizeram uma oficina aqui, aí durante quase um ano eles fazendo

essa oficina aqui, aí que a gente foi saber o que era quilombola, o que significava quilombo e se nós era quilombola ou se não era. Falava essa coisa de racismo, cor negra, que todo mundo era preto, se chamava preto, e nós era dessa cor e nós não sabia o que era. Aí a gente foi tomar conhecimento nessa época. A gente fazia uma oficina aqui no colégio, todo mundo participava: de manhã, as crianças, à tarde, os adultos. Aí a gente foi descobrir qual era o direito que a gente tinha. Hoje, a gente tem orgulho disso porque sabe o que é que é. (ROCHA, 2014, p. 115).

Também entrevistamos moradores que se reconhecem como quilombolas, mas não sabem dizer o significado dessa identidade:

Pesquisadora: Você se reconhece como quilombola?

Eu acho que me sinto, porque o pessoal daquele Movimento Negro veio várias vezes aqui. Veio esse povo desse Movimento Negro. Eles até diziam, e a gente ficava com pé meio atrás de não devia se achar que era. Mas daí pra cá todo mundo das agrovilas se acha.

Pesquisadora: O que é ser quilombola pra ti?

Eu não tenho nenhuma ideia, eu não vou mentir. (ROCHA, 2014, p. 115).

Carlos Alexandre Santos (2006) descreve como a categoria quilombo emergiu na comunidade de Tapuio. Uma liderança da comunidade, Maria Rosalina, participou, em 1998, do encontro da Coordenação Nacional do Movimento Quilombo, que ocorreu na capital da Paraíba, João Pessoa. A partir desse encontro, Maria Rosalina iniciou em sua comunidade um trabalho de “conscientização” (SANTOS, 2006, p. 186) sobre ser quilombola. Os moradores da comunidade passaram então a se identificar como quilombolas.

No ano de 2000, Maria Rosalina já era conhecida nas esferas federais que cuidavam da questão negra, como a Fundação Cultural Palmares. Dessa época em diante, eram frequentes as idas e vindas a Brasília, para participar de reuniões e encontros sobre a questão quilombola. Nessa época, também, a comunidade Tapuio discutia os direitos das comunidades quilombolas estabelecidas pelo art. 68 do Ato das Disposições Transitórias, da Constituição Federal (SANTOS, 2006).

No começo foi muito difícil. Tinham pessoas negras que não se consideravam negros. Aos poucos, depois de muita reunião em que as pessoas falavam sobre a origem da comunidade, foi que as coisas começaram a melhorar. Os mais difíceis eram os mais velhos, eles não queriam mudança. Aí eu expliquei que não iria acontecer nenhuma mudança, as coisas iam continuar como eram, pois eles sempre foram quilombolas e nada disso ia mudar; não é uma lei que vai fazer com que eles mudem o que são, mudem a sua origem de escravos. O que é novo são os direitos, este sim é novo. (Maria Rosalina. Apud SANTOS, 2006, p. 190).

Em 2004, a Fundação Cultural Palmares e o INCRA enviaram um grupo técnico de identificação e delimitação para a comunidade. O reconhecimento de Tapuio como “comunidade remanescente de quilombo” contribuiu, segundo Carlos Alexandre Santos

(2006), para a mudança de nome da associação da comunidade, que antes se chamava Associação de Desenvolvimento Comunitário do Tapuio, e passou a ser Associação Comunitária de Remanescentes de Quilombo Tapuio. O reconhecimento veio acompanhado de algumas melhorias, como a construção de cem cisternas, a inclusão digital e a implementação de um projeto de desenvolvimento sustentável (SANTOS, 2006).

Existem controvérsias em relação à nomeação Kalunga. Kalungueiro remetia a um sentido depreciativo da condição de negros e camponeses (CHIANCA, 2010). Nessa perspectiva, kalungueiro estava associado à cor da pele, já que no nordeste goiano kalungueiro era “o mais preto de todos os pretos” (PERRUTI, 2015, p. 30). Chamar uma pessoa de kalungueira era uma maneira de desqualificá-la ou de ofendê-la (PERRUTI, 2015). Internamente, a classificação predominante era a localidade da moradia, como, por exemplo, os “molequeiros”, do Vão do Moleque, os “chapadeiros”, das regiões da chapada etc. (CHIANCA, 2010).

Essa história de Kalunga começou com a professora [Mari] Baiocchi, no tempo dos estudos, para provar que o povo tinha origem num antigo quilombo. Ela veio para confirmar que a gente era tudo um só, que era um povo só. A gente já sabia disso, pois somos tudo parente, é todo mundo ligado pelos nomes. Mas essa história de Kalunga e de quilombo não agradava todo mundo. (Manoel “Tico”, Kalunga da Contenda. In: CHIANCA, 2010, p. 92).

A partir dos anos de 1990, com a chegada de ONGs, pesquisadores, projetos governamentais e o tombamento de parte da área dos Kalungas, a categoria Kalunga foi positivada (PERRUTI, 2015). Para Perruti (2015), a categoria Kalunga foi adotada pelos moradores após a chegada do governo e do Programa Brasil Quilombola³⁸, quando ser kalungueiro passou a ter “alguma vantagem” (PERRUTI, 2015, p. 31).

Na ocasião do tombamento do sítio histórico, houve uma recusa inicial, por parte dos molequeiros, em serem reconhecidos como pertencentes a um território unicamente como Kalunga. Foi apenas quando associaram esse reconhecimento ao acesso a políticas públicas específicas que aceitaram ser também Kalunga. (PERRUTI, 2015, p. 32).

É nos momentos de mobilização e, conseqüentemente, de conquista, que as categorias Kalunga ou quilombola emergiram. Daniela Perruti (2015) conta a história da família Magalhães, pertencente ao território Kalunga. Essa família ocupava uma área por mais de 50

³⁸ Abordaremos esse programa no último capítulo.

anos. Um dia apareceram duas pessoas que afirmavam serem herdeiros das terras, ameaçando entrar na Justiça se a família não saísse da propriedade.

Os herdeiros contrataram um “advogado pistoleiro” (ALMEIDA, 2008, p. 8) para resolver a questão com a família Magalhães na Justiça. Foram movidas duas ações judiciais de despejo. O advogado dos herdeiros elaborou as seguintes estratégias: associou os Magalhães como sendo uma comunidade quilombola, oriundos do território Kalunga, para reforçar a ideia de que a família teria ocupado a terra há pouco tempo, e pediu para a Justiça que transferisse a família até seu lugar de origem, a saber, o território Kalunga.

Ouvimos um membro da família:

O que fez a gente entender o que era quilombola foi no processo [judicial] mesmo, no dia que o Viriato [advogado] colocou no processo de despejo que eles eram descendentes de quilombola, que então não precisava disso aqui. Colocando que, por eles serem descendentes, eles não podiam ir pra área [de onde] eles eram. (PERRUTI, 2015, p. 86)

A família Magalhães recebeu uma ordem de despejo. Com isso a família foi ao Fórum de Justiça onde corria o processo, a ver se conseguia um acordo para evitar a expulsão de suas terras. Como constava no processo que os membros da família Magalhães eram quilombolas, isso deu todas as condições para que a família permanecesse na terra em disputa. É que como quilombola a família tinha a garantia de titulação do território que ocupava com base na Constituição Federal.

Foi nesse processo de luta que a família Magalhães tomou “consciência de seus direitos” (ALMEIDA, 2008, p. 8). A defensoria pública orientou os Magalhães a criarem uma associação e ingressar na Fundação Cultural Palmares para obterem o certificado de “comunidade remanescente de quilombo” (PERRUTI, 2015). Em 2004 a família foi reconhecida como quilombola (ALMEIDA, 2008). Em 2006 o INCRA foi até as terras da família para a elaboração do Relatório Antropológico da Comunidade Família Magalhães (PERRUTI, 2015).

Temos outra história, agora na comunidade Kalunga do Mimoso. A família de dona Santana Lima teve sua terra ocupada por um fazendeiro que dizia ser o proprietário da área, entretanto não tinha a posse legal da terra; em outros termos, não possuía o título. O fazendeiro passou a gerência da propriedade para um sobrinho; este, para consolidar a sua posse, fechou a estrada que ligava a terra da família ao município de Mimoso, no estado de

Tocantins. Esse episódio levou dona Santina Lima a aderir ao projeto de reconhecimento da comunidade como remanescente de quilombo (OLIVEIRA, 2007).

[...] o autorreconhecimento dessa família como remanescentes de quilombola só se efetivou na altura em que as pressões por parte do “novo” fazendeiro do Curral Velho se tornaram mais violentas. As ações iam desde a construção de cercas para fechar a estrada até ordens de despejo para as famílias daquela localidade. (OLIVEIRA, 2007, p. 49).

Nirson Neto e Alessandro Santos (2018) descrevem as disputas internas na comunidade Patos do Ituqui, no município de Santarém, Pará, em torno da categoria quilombo. A maioria dos moradores da comunidade é contra aderir à identidade quilombola. Essa disputa envolve princípios religiosos, uso da terra e questão étnico-racial.

As famílias que buscam a adesão das demais à identidade quilombola são evangélicas, e os demais moradores são católicos. Esse é ponto que divide a comunidade. O uso da terra também é um ponto em disputa, já que na comunidade impera o modelo territorial de lotes individuais. As terras dos “remanescentes das comunidades dos quilombos” são tituladas em forma de propriedade coletiva e são inalienáveis; muitos moradores são contra essa forma de titulação.

Em relação à questão étnico-racial, a identidade quilombola, além de uma definição exógena para a maioria dos comunitários, está associada à resistência ao regime escravagista. Uma parte dos moradores não quer tal associação. Ou seja, não quer a conexão com uma ancestralidade negra e sua historicidade. Segundo Nirson Neto e Alessandro Santos (2018), os moradores argumentam que a sua liberdade de se autodefinir, autocompreender e organizar as suas vidas pode ser suprimida com a adesão a essa nova identidade.

[...] a categoria quilombola não constitui uma categoria cotidiana, isto é, que os moradores do local, desde tempos remotos, utilizam para se autoidentificarem. Inquestionavelmente, seu advento é recente e sua origem remonta às duas últimas décadas do século XX, quando, sob os auspícios do processo de redemocratização do país, foi conferido às comunidades remanescentes de quilombos o direito à propriedade coletiva e definitiva das terras por elas tradicionalmente ocupadas (...). (NETO e SANTOS, 2018, p. 249).

Nos casos descritos acima, a categoria quilombo emergiu de três formas nas comunidades: por meio de movimentos sociais ou entidades da sociedade civil, de políticas públicas e através de conflitos.

Os movimentos sociais ou entidades realizaram trabalhos nas comunidades para explicar a importância da aceitação da categoria quilombo. Muitos comunitários, no início, foram contra o reconhecimento. Contribuíram para a aceitação a possibilidade de titulação da terra e a melhoria da infraestrutura, como no caso da comunidade de Tapuio.

A política pública, junto à titulação da terra, foi outro elemento contribuinte para o reconhecimento como quilombola, como no caso dos Kalunga em Goiás. E, por fim, os conflitos também contribuíram para a emergência da categoria quilombo. A aceitação da categoria quilombo se deu a partir dos possíveis ganhos políticos para as comunidades.

Curioso foi o que ocorreu na comunidade de Patos do Ituqui, em que a emergência da categoria quilombo originou um conflito na comunidade. As políticas associadas a essa categoria, como titulação coletiva e a necessidade de criação de uma associação, não foram compreendidas como vantagens políticas para boa parte dos comunitários. Assim, o cálculo político levou à negação da categoria.

2.3.2 – Expropriação da terra

Um caso exemplar de expropriação da terra das comunidades negras rurais deu-se em Alcântara no Maranhão. Este município concentra 139 comunidades negras rurais, das quais 90 estão localizadas na área desapropriada para a instalação do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) (ROCHA, 2014, p. 56). Essas comunidades, segundo Danielle Rocha (2014), por quase dois séculos não sofreram pressões em suas terras. Esse cenário mudou a partir da década de 1980, quando o governo estadual desapropriou 52 mil hectares com o objetivo de implantar um Centro Espacial, que passou a ser chamado de CLA. “O projeto foi apresentado pela Aeronáutica como uma solução para Alcântara sair do estado de ‘atraso’ no qual se encontrava o município, com sua população que vivia, segundo os oficiais, de forma primitiva” (ROCHA, 2014, p. 69).

As famílias desapropriadas foram transferidas para as chamadas agrovilas³⁹; essas eram divididas em lotes, e cada família recebeu um lote de 15 hectares. Coube ao Ministério da Aeronáutica a elaboração do projeto de reassentamento. De acordo com Yara Braga (2011), esse projeto previa a preservação dos usos e costumes das comunidades, “[...] para que não

³⁹ Foram criadas sete agrovilas.

houvesse um rompimento brusco nas suas tradições, propiciando-lhes uma pretensa melhoria gradativa de sua estrutura social, econômica e cultural” (BRAGA, 2011, p. 102).

Alfredo Almeida (2006) afirma que os militares não respeitaram o processo centenário de territorialização das comunidades negras rurais, ao considerá-las como um campesinato parcelar e suas glebas individualizadas.

A área decretada, reforçada pelos deslocamentos compulsórios e pela divisão de lotes das agrovilas, instaura certa dissociação, que se manifesta através da colisão entre as medidas que tornam a terra individualizada e transferível *versus* o sistema de uso comum dos recursos que suporta as territorialidades específicas, com seus princípios de indivisibilidade das terras e da manutenção de limites fixos e intransferíveis. (ALMEIDA, 2006, p. 54).

Como resposta às ações do Estado, distintos movimentos sociais, como o Movimento dos Atingidos pela Base Espacial (MABE), o Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN/MA), a Associação de Comunidades Negras Rurais Quilombolas (ACONERUQ) e o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Alcântara (STTR), iniciaram uma articulação em prol dos territórios das comunidades negras rurais. Esses movimentos se uniram aos antigos grupos de moradores das agrovilas e comunidades de Alcântara (BRAGA, 2011). Uma das ações desses movimentos sociais, conforme Yara Braga (2011), foi o fortalecimento da conscientização da “identidade quilombola” (BRAGA, 2011, p. 135) nas comunidades de Alcântara.

Segundo Danielle Rocha (2014), as comunidades foram divididas em polos de acordo com sua proximidade geográfica, para facilitar as reuniões das lideranças das distintas comunidades. A realização dessas reuniões tinha por fim a criação de uma associação que representasse as diferentes comunidades para receberem a titulação das terras ocupadas.

Danielle Rocha (2014) descreve as transformações que ocorreram na comunidade de Cajueiro, primeiro povoado a ser reassentado na agrovila. Trinta e três famílias de Cajueiro foram retiradas do seu antigo território e levadas para a agrovila; lá receberam lotes individuais, casas de alvenaria e uma pequena indenização.

Antes da transferência, a economia na comunidade baseava-se na agricultura, na extração de amêndoa do babaçu e na pesca. Na agrovila, informa Danielle Rocha (2014), a agricultura não é mais a principal fonte de recurso, agora são as aposentadorias e o Bolsa Família. “A atividade de pesca tornou-se difícil, haja vista que atualmente a área litorânea do

antigo povoado está inscrita na Área de Segurança da Base Espacial e os moradores não dispõem de livre permissão para penetrar nesse território” (ROCHA, 2014, p. 95).

Para Yara Braga (2011), a transferência das comunidades para a agrovila modificou a “tradição espacial” (BRAGA, 2011, p. 122) dessas localidades, já que nos seus antigos territórios existia um “sistema de uso comum” (ROCHA, 2014, p. 102) da terra, ou seja, a apropriação da terra não era feita por meio de lotes individuais. Consoante Danielle Rocha (2014), as famílias plantavam os seus produtos em uma parcela de terra concedida pelos herdeiros (os proprietários legais), e em troca as famílias pagavam o foro em forma de produtos.

Galdino era o dono, a gente pedia pra alugar uma área, pedia pra fazer uma casa, ele dava; pedia uma área pra roçar, ele dava, ele doava. A gente trabalhava na terra, era foreiro, fazia uma roça e pagava em produto, dava uma farinha se tivesse, dava um arroz, e também ele não cobrava um preço alto, não! (Luís Diniz. Apud ROCHA, 2014, p. 102).

Davi Pereira Júnior (2009) relata as ocorrências de intrusão das terras e de devastação de recursos naturais das comunidades negras rurais de Alcântara, perpetradas pelo Centro Espacial de Alcântara, quando foram destruídos os “marcos tradicionais” (PEREIRA JÚNIOR, 2009, p. 34): devastaram as roças e as capoeiras destinadas aos próximos plantios, houve a abertura ilegal de estradas, a instalação de máquinas de sondagem, a escavação de buracos onde são instaladas as sondas sinalizadores e a destruição dos caminhos que ligam os povoados.

É a destruição que eles fizeram dos limites aquele plantio de Pau Amarelo [marco tradicional]. É você querer apagar a identidade do povo porque aquilo ali foi feito pelas comunidades, as duas comunidades fizeram aquilo ali, pra fazer o limite, quer dizer, ali terminava um e começava o do outro, e eles chegaram e devoraram tudo. Eles não perguntaram, eles não perguntaram nada a ninguém, eles já chegaram destruindo tudo. (Militina Garcia Serejo. Apud PEREIRA JÚNIOR, 2009, p. 37).

Segundo Davi Pereira Júnior (2009), a grande quantidade de estradas e o trânsito permanente de veículos para o transporte de equipamentos inviabilizaram o plantio das roças, já que os veículos estão compactando o solo.

Houve caso em que mesmo o terreno já tendo sido roçado e estando pronto para os tratos de cultivo, isto não impediu a ação dos tratores, que abriram uma estrada vicinal ilegal pelo meio da roça de um morador de Mamuna. (PEREIRA JÚNIOR, 2009, p. 38).

Rodrigo Gomes (2018) relata as consequências da construção da ferrovia Nova Transnordestina nas comunidades negras rurais de Barro Vermelho e Contente, localizadas no Piauí. A construção da ferrovia transformou o meio físico e social das comunidades, já que a terra é determinante para a reprodução da vida nessas comunidades. Afirma Gomes (2018) que as comunidades não foram informadas que a ferrovia passaria por seus territórios.

O que chamou a atenção de Gomes (2018) foram as avaliações dos valores das indenizações das benfeitorias. As indenizações das terras das comunidades foram bem menores do que as das terras não quilombolas:

Se no panorama geral do município com todos os tipos de propriedade, a maioria das avaliações – 38% do total – ficaram no intervalo entre R\$ 101,00 (cento e um reais) e R\$ 500,00 (quinhentos reais), no caso das avaliações de terras dos quilombolas, a maioria delas foi valorada no intervalo entre 1 (um) centavo e R\$ 50,00 (cinquenta reais), correspondendo a 40% das terras de propriedades quilombolas que foram avaliadas. (GOMES, 2018, p. 103).

Gomes (2018) assevera que os valores das indenizações nas terras das comunidades foram irrisórios para fins de desapropriação. “Notabilizando-se a discrepância na comparação desses valores entre os tipos de propriedades, os quilombolas receberam valores sempre inferiores aos demais proprietários” (GOMES, 2018, p. 107). Ele analisou 31 ações de desapropriação e constatou que a identidade quilombola dos desapropriados foi ocultada no curso dos processos, na avaliação dos imóveis e na narrativa judicial em que se discutiu o justo valor das indenizações.

Os aspectos aqui levantados evidenciam em diversos sentidos o silenciamento do quilombo, seja na violação dos direitos – supressão da consulta prévia, livre e informada; estudos de impactos e elaboração de programas de mitigação e compensação dos danos inconsistentes; violação dos direitos – supressão da consulta prévia, livre e informada; estudos de impactos de programas de mitigação e compensação dos danos inconsistentes; violação do devido processo na omissão dos órgãos licenciadores e descumprimento de condicionantes pelo empreendimento – ou na negação da condição de sujeitos constitucionais. (GOMES, 2018, p. 128).

A ferrovia Nova Transnordestina dividiu as comunidades ao meio, e os moradores não foram informados que a ferrovia passaria por seus territórios. Nesse ponto, Gomes (2018)

aciona os artigos 215 e 216 da Constituição, que versam sobre o patrimônio cultural brasileiro. Na leitura do autor, as comunidades negras rurais constituem um patrimônio cultural; assim, o traçado da ferrovia, que cortou ao meio as duas comunidades, é compreendido como uma agressão ao direito constitucional.

O Estado, segundo Gomes (2018), ao apagar a identidade quilombola, somente reparou, à sua maneira, os danos socioeconômicos sofridos pelos proprietários. Mas os moradores das comunidades são mais que proprietários, pois historicamente construíram uma relação com a terra. Foram afetados com a perda do seu lugar, construído a partir de memórias, símbolos e significações. “Como mensurar o valor dessas perdas?” (GOMES, 2018, p. 136).

A comunidade de Moura, pertencente a Oriximiná, foi impactada com a implementação, em 1979, de Unidade de Conservação em seu território. Segundo Emmanuel Farias Júnior (2010), a Unidade de Conservação prejudicou o desenvolvimento das atividades de produção da comunidade, pois foi imposta uma nova territorialidade, estranha à comunidade. Nessas Unidades não é permitida a presença humana; com isso, as famílias da comunidade que por séculos vivem na região, sofreram pressões por parte do Estado para deixar o território (FERREIRA, 2013).

A comunidade reivindica a utilização da área para ter acesso aos castanhais, à pesca, à caça e às trilhas:

As trilhas sejam as na floresta em “em terra” ou na água – “os furos” – representam um grande fator para a integração dos quilombolas. Compartilhadas por todos, eles as conhecem com grande perícia, e a época que podem ser utilizadas. Há, no lado de Moura, alguns desses furos durante a época de cheia dos rios, facilitando o acesso – é um “atalho” – dos quilombolas à igreja, à casa de um parente e/ou compadre. (FARIAS JÚNIOR, 2010, p. 119).

Para obter esses recursos, como os castanhais, os moradores devem entrar clandestinamente na Unidade de Conservação. “O povo pesca assim, por baixo dos panos; o povo pesca porque tem precisão, tem necessidade” (Sr. A. P. de J. Apud FARIAS JÚNIOR, 2010, p. 119).

A criação dessa Unidade de Conservação, segundo Emmanuel Farias Júnior (2010), atendeu aos interesses da Mineração Rio do Norte, pois a Unidade é rica em bauxita, e a extração desse mineral é permitida na área de conservação. A justificativa ambiental foi

utilizada para impedir a apropriação da terra pela comunidade e resguardar os interesses econômicos da mineradora. A Unidade de Conservação inviabilizou a demarcação e a titulação das terras tradicionalmente ocupadas pela comunidade Moura.

A expansão econômica, os projetos de infraestrutura e desenvolvimento do regime militar, a migração e o crescimento populacional em decorrência da construção de Brasília contribuíram para o interesse dos grileiros na terra Kalunga. A redescoberta econômica do nordeste goiano, subsolo rico em minerais, chamou a atenção da ditadura militar.

[...] o impacto foi a destruição das matas nativas com a multiplicação de garimpos de ouro, cassiterita, tantalita, manganês e cristal de rocha, além da extração de calcário e brita para a construção civil. Outra externalidade foi a introdução de pessoas de fora que vieram a ser os posseiros e grileiros que ainda disputam as terras tradicionalmente conquistados pelos Kalunga. (ALVES, 2015, p. 40).

Os Kalungas não tinham os títulos das terras que ocupavam por dezenas de anos. Os militares criaram então novas legislações sobre a posse e o uso da terra. Em consequência, muitos moradores do povoado perderam as suas terras, e os que permaneceram ficaram à mercê dos grileiros ou de fazendeiros (BRITO NETO, 1999). Na década de 1970, o Estado construiu uma rodovia que cortava as comunidades de Ema, Limoeiro, Diadema, Ribeirão e Jataroba. Com essa rodovia intensificaram-se os conflitos pela terra no povoado, contribuindo para o aparecimento de grileiros que reclamavam a propriedade das terras pertencentes a essas comunidades (SIQUEIRA, 2006).

Antes da estrada ninguém sabia daqui e nem queria terra aqui. Assim que cortou aquela serra ali, começou e aparecer gente. Em fevereiro de 1982 chegou um pessoal medindo as terras no Choco, tacou pinga neles para eles assinar um papel, aí foi embora em fevereiro. Quando foi em abril eles chegaram dizendo que tinham comprado as terras. Já esticaram cem metros de arame [...]. Essas malandragens com terra foi no sertão todinho, assim que entrou a estrada. (Zé Preto, Kalunga do Engenho II. Apud CHIANCA, 2010, p. 65).

Priscila Chianca (2010) aduz que essa era uma das estratégias dos grileiros: as famílias assinavam documentos sem saber do que se tratava.

A construção da estrada facilitou o ingresso de grileiros, confinando territorialmente a comunidade Kalunga. “A comunidade do Vão de Almas é uma exceção nesse cenário devido ao acesso dificultado pela ausência de boas estradas [...]” (CHIANCA, 2010, p. 67).

Agora as terras pertenciam a novos donos, os fazendeiros. Essa transformação alterou a economia de subsistência Kalunga. Priscila Chianca (2010) diz que os fazendeiros somente permitiam que os Kalungas plantassem suas roças se pagassem 30% dos alimentos produzidos aos fazendeiros. Não era toda cultura que era permitido plantar; espécies com raízes eram proibidas, tais como banana, café, cana, árvores frutíferas, entre outras. “As fazendas protagonizaram o ponto nodal do conflito de terras pelo fato de influírem no exercício das atividades que sempre garantiram a sobrevivência familiar” (CHIANCA, 2010, p. 68).

As terras das comunidades que não foram tomadas pelos grileiros também foram atingidas, já que a forma do plantio é sazonal, isto é, é escolhida faixa de terra que se planta num determinado período, e quando essa terra se esgota, muda-se para uma nova faixa de terra. Esse modo de produção demanda uma grande extensão de terra. Boa parte das terras estava nas mãos dos grileiros, e isso afetou a produção agrícola do povoado (SIQUEIRA, 2006). Esse cenário também afetou as festas religiosas do povoado:

Se a parcela para o plantio de terra for menor, a produção vai diminuir e o excedente, que seria gasto na festa, é quase nulo. Em festas católicas rurais, como uma Romaria ou uma Folia, todos devem levar alimentos para consumir em seus barracos durante o período festivo. Em suma, a comida é um dos elementos fundamentais para a realização da festa, e muitas vezes não tem sido suficiente. (SIQUEIRA, 2006, p. 49/50).

Foi nesse cenário de conflito que os Kalungas iniciaram as mobilizações para controlar novamente a terra. O governo goiano respondeu a essas mobilizações por meio do Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás (IDAGO). Esse órgão realizou uma vistoria que visava medir e demarcar o território Kalunga, com o objetivo de regularizar as terras do povoado (ALVES, 2015).

No final de 1985, 220 famílias pertencentes à comunidade Kalunga de Monte Alegre receberam os títulos de suas terras, que foram transformadas em sítio histórico (CHIANCA, 2010). Os títulos foram entregues com uma cláusula de inalienabilidade:

A cláusula de inalienabilidade era uma demanda que respondia justamente ao histórico de grilagem por meio da venda de terras da parte dos Kalunga. Estes, então, argumentavam que a proibição da venda das terras impediria novas grilagens, tendo em vista que muitos processos de compra foram feitos de forma ludibriosa. (CHIANCA, 2010, p. 69).

É importante destacar que outras reivindicações também foram feitas, como o apoio para educação e saúde e a proibição de construção de estradas na região, já que as estradas estavam associadas aos grileiros (CHIANCA, 2010).

No final da década de 1980, os conflitos fundiários se intensificaram na comunidade. A empresa estatal FURNAS S/A realizou estudos sobre a viabilidade da construção de duas usinas hidrelétricas no rio Paranã. A construção dessas usinas impactaria profundamente o território, sendo necessária a remoção dos moradores. Esse episódio foi responsável por mais uma mobilização dos moradores. Dessa vez, a mobilização dos Kalungas teve repercussão, e outros atores ingressam nessa disputa como aliados: a antropóloga Mari Baiocchi, representante da Universidade Federal de Goiás, o movimento negro goiano, a Secretaria de Estado de Goiás e representantes do Legislativo do estado. “Os aliados, encabeçados principalmente por Baiocchi, solicitavam direitos de proteção ao patrimônio histórico e cultural previstos na Constituição Brasileira de 1988” (CHIANCA, 2010, p. 70). Em 1990, FURNAS S/A desistiu da implementação das hidrelétricas no território (ALVES, 2015).

A partir daí ocorreram diversas consultas na comunidade sobre a possibilidade de transformar o território em um sítio histórico. Como o artigo 68 ainda não havia sido regulamentado, a solução foi demarcar o território por meio da legislação estadual de Goiás.

A situação de invisibilidade em que vivem se rompe com o processo de reconhecimento de seu território como sítio histórico e patrimônio cultural, um reconhecimento previsto na Constituição de 1988, por meio do artigo 216, que versa sobre o tombamento dos sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos [...]. O reconhecimento do sítio histórico foi impulsionado por agentes externos mobilizados por um eminente projeto de FURNAS para a construção de duas usinas hidrelétricas no rio Paranã que, caso aprovada, inundaria grande parte do território quilombola. (CHIANCA, 2010, p. 89).

Luís Cardoso (2007) descreve as ações de grilagem que ocorreram na comunidade de Bairro Alto, Pará. Lá, um prefeito invadiu as terras da comunidade. O prefeito tinha uma propriedade vizinha das terras da comunidade; a fronteira era demarcada por marcos naturais, a saber, um rio e uma árvore. O prefeito desconsiderou esses marcos naturais, mesmo sabendo da existência deles. “Tinha consciência de que qualquer avanço para além desses limites implicaria a expropriação de uma área que não lhe pertencia. Contudo, sua condição de prefeito parece que lhe dava o poder necessário para desconsiderar os limites territoriais entre as áreas” (CARDOSO, 2007, p. 110).

O prefeito desmatou toda uma área, incluindo as terras que pertenciam ao Sr. Jaime, morador da comunidade, transformando tudo em pasto para o gado. A comunidade tentou impedir a invasão, mas a ligação do prefeito com a juíza da comarca do município o favoreceu.

Uma das formas de enfrentar essas invasões na comunidade de Bairro Alto, segundo Luís Cardoso (2007), é a preservação das escrituras das terras. Essas estão revestidas de significados simbólicos para cada grupo familiar; as escrituras são cercadas de uma “aura” (CARDOSO, 2007, p. 215) que impede até que os membros da família tenham acesso a elas, “[...] não somente pela preocupação em perder ou danificar os documentos, mas por considerarem as escrituras como a única forma de comprovar, irrefutavelmente, que sempre ocuparam a área” (CARDOSO, 2007, p. 215). Nesse panorama, o documento torna-se um definidor do direito ao território, especialmente em relação aos fazendeiros.

Cercado por mistério, fui convidado por uma das pessoas da unidade social da ilha Cocal a ir à sua casa. Ela chamou-me discretamente, quando estava numa das unidades sociais, e disse que desejava me mostrar algo, fazendo segredo sobre o objeto da conversa até o momento do encontro, quando me apresentou uma pasta velha, dentro da qual estavam folhas de papel amareladas, soltas, sem nenhuma ordem. Aquilo, segundo ele, era a escritura das terras da família. Queria que eu a lesse, pois eram inábeis para fazê-lo. Mas pelas letras e pela forma como estava escrita, também fui incapaz. Os documentos que possuíam, guardados com muito cuidado, eram a única maneira objetiva de provar que o fazendeiro lindeiro entrou na propriedade e se apossou de grande parte das terras nas quais seus antepassados construíam roças, retiravam madeira para casa, onde o gado pastava. (CARDOSO, 2007, p. 217/218).

As escrituras são uma forma de comprovar o direito ao território e de evitar conflitos com os fazendeiros. Os fazendeiros sabem da ocupação da terra pela comunidade, mas não hesitam em invadir o território da comunidade (CARDOSO, 2007).

Os casos descritos acima demonstraram que dois atores se constituíram como atores da expropriação, a saber, o Estado e os grileiros e/ou fazendeiros. Entretanto, as comunidades elaboraram distintas estratégias para lidar com esses atores.

O objetivo deste capítulo foi demonstrar as transformações que ocorreram nas pesquisas sobre as comunidades negras rurais. Vimos inicialmente que a categoria quilombo foi fortemente criticada por alguns pesquisadores; estes acusaram a categoria de ser um projeto político. Com a Constituição de 1988, o quilombo emergiu como uma categoria analítica e política, ou seja, ao tempo que os pesquisadores começaram a associar as

comunidades negras rurais ao quilombo, a ABA começou a se posicionar como um ator político que visava lutar pela titulação das terras das comunidades. Assim, a categoria quilombo foi atualizada metodológica e politicamente.

Já em relação à organização social, econômica e cultural da comunidade, o olhar também sofreu alteração, pois não é mais a raça que define as comunidades, mas uma forma específica de se apropriar da terra. O que ganha destaque é o uso comum da terra. A terra e a etnia se conectaram, não havendo mais como separar os dois elementos.

Capítulo 3 – Da reparação histórica aos direitos culturais: os “remanescentes das comunidades dos quilombos” no Congresso Nacional

Em 1988, a ANC reconheceu o direito à propriedade definitiva das terras dos agora chamados “remanescentes das comunidades dos quilombos”. A partir de 1995, alguns congressistas começaram a construir projetos de lei que visavam regulamentar o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Dois projetos de lei foram apresentados: o projeto de lei 627, do deputado Alcides Modesto (PT/BA), e o projeto de lei 129, da senadora Benedita da Silva.

O objetivo deste capítulo é descrever o processo de construção do artigo 68 na ANC e acompanhar a tramitação dos dois projetos de lei no Congresso Nacional. Na tramitação dos referidos projetos foi feita uma interpretação do artigo 68; os atores envolvidos inauguraram um grupo, a saber, o grupo do uso comum da terra.

3.1 – A emergência das terras das comunidades negras rurais

O processo de redemocratização política, iniciado na segunda metade da década de 80 do século XX, representou um revigoramento da sociedade civil brasileira e, conseqüentemente, um processo de ampliação das demandas por direitos, tais como as questões de gênero, raça e direito à terra das chamadas comunidades tradicionais (GOMES, 2013). O direito à terra emergiu na ANC por meio do MNU, CCN/MA e de constituintes como Benedita da Silva (PT/RJ) e Carlos Alberto Caó (PDT/RJ).

Os movimentos negros se rearticularam durante a Assembleia Nacional Constituinte e, após sua promulgação, reforçaram sua retórica sobre a ideia de reparação, da abolição como “um processo inacabado” e da “dívida”, em dois planos: a herdada dos antigos senhores e a marca que ficou em forma de estigma, seus efeitos simbólicos geradores de novas situações de exclusão. (LEITE, 2008, p. 969).

O direito à terra enfrenta distintos obstáculos para a sua efetivação, especialmente a titulação das terras das comunidades negras rurais.

As dificuldades em torno do reconhecimento dos direitos à territorialidade desses grupos no Brasil estão intimamente ligadas a uma concepção de cidadania apenas como uma instituição política formal, que predominou desde a proclamação da República (1889). (GOMES e MARQUES, 2013, p. 138).

A presença das terras das referidas comunidades na Constituição é compreendida como um marco que possibilitou a visibilidade no seio do Estado brasileiro do direito dos chamados “remanescentes dos quilombos” à permanência na terra (GOMES, 2013; LEITE, 2008).

Ao contrário da questão indígena, note-se que não houve anteriormente qualquer jurisprudência que reconhecesse os negros como fazendo parte do País. Um silêncio de um século é então rompido em 1988. A população negra brasileira – sua existência e persistência – foi, naquele momento, reconhecida e reafirmada, em vez de ser subsumida na ideia de embranquecimento do País, tão propalada nas primeiras décadas do século XX pela teoria da mestiçagem, que norteou o pensamento social brasileiro e as políticas públicas ao longo de todo o século. (LEITE, 2008, p. 970).

Gomes (2013) afirma que a “questão quilombola” começou a obter visibilidade no espaço público a partir da década de 1970, quando distintos movimentos negros do Norte e Nordeste, aliados aos movimentos do Sudeste, mobilizaram-se em torno das reivindicações das populações consideradas quilombolas.

As comunidades negras rurais começaram a se articular bem antes da Constituinte. Em 1986 ocorreu o “I Encontro de Comunidades Negras Rurais do Maranhão”, que teve como tema “O negro na Constituição”, organizado pelo CCN/MA. De acordo com Maria Raimunda (Mundinha) Araújo⁴⁰, os debates em torno das comunidades negras rurais não estavam restritos ao estado do Maranhão; “tinha a Mari Baiocchi lá em Goiás, com a questão dos Kalunga, já tinha saído o Negros de Cedro, que é sobre essa comunidade, já tinha algumas pessoas fazendo denúncias em relação a essas terras de preto” (ALBERTI e PEREIRA, 2007).

Segundo Magno Cruz⁴¹, a realização do evento foi uma forma de democratizar as reivindicações da população negra: “Nós achávamos que não era interessante que somente nós, aqui na capital, na cidade, discutíssemos quais eram as nossas reivindicações para a Constituição, e não ouvíssemos o segmento majoritário, que era o negro do interior, o negro da zona rural” (ALBERTI e PEREIRA, 2007, p. 267).

A discussão em torno das comunidades negras rurais contou com outros momentos de discussão, como em 1987, no “Encontro de Negros do Norte e Nordeste”, que tinha como

⁴⁰ Foi fundadora do Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN), em 1979, primeira vice-presidente da entidade, de 1980 a 1982, e ocupou a presidência no mandato seguinte, de 1982 a 1984 (ALBERTI e PEREIRA, 2007).

⁴¹ Foi presidente do CCN/MA por dois mandatos consecutivos, de 1984 a 1988 (ALBERTI e PEREIRA, 2007).

tema “Terra de quilombo”. A emergência do tema “terra” nesses eventos, assevera Zélia Amador⁴², ocorreu devido às agressões que as comunidades negras rurais sofriam.

Nos encontros você elegia o tema do encontro do ano seguinte. Então, antecipando a Constituição, a gente já estava discutindo isso fazia tempo. O Pará e o Maranhão já discutiam, até porque foram instados para isso. No Maranhão tinha a Mundinha lá no CCN sendo pressionada pela situação do pessoal do Frechal, que vivia uma situação difícil. Aqui tinha o Cedenpa⁴³ sabendo da situação dos negros lá de Oriximiná, imprensados pela criação da mineração Rio do Norte e pela criação da reserva biológica, que acabou fechando parte do rio Trombetas para as comunidades negras que tradicionalmente moravam lá. (ALBERTI e PEREIRA, 2007, p. 268).

Em 1988 foi desenvolvido no Maranhão o PVN, coordenado pela SMDDH e pelo CCN/MA. O objetivo do PVN era contribuir para uma melhor compreensão da questão agrária no estado do Maranhão e no Brasil e, em um segundo momento, a luta pela legalização das terras das comunidades negras.

O PVN visava mapear as chamadas comunidades negras rurais do estado do Maranhão. Para atingir tal objetivo, foi desenvolvida uma pesquisa, nas seguintes etapas: 1ª etapa – mapeamento de todas “comunidades negras rurais” do Maranhão, realizada no período de abril de 1988 a dezembro de 1989; 2ª etapa – estudo de caso da Comunidade de Frechal, no Maranhão, nos termos do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), realizada entre 1990 e maio de 1992; 3ª etapa – levantamento histórico sobre a existência de quilombos dos séculos XVIII e XIX no Maranhão, realizada entre outubro de 1992 e setembro de 1994; 4ª etapa – estudos de casos das comunidades negras rurais no Maranhão, realizada entre novembro de 1994 e dezembro de 1997.

Segundo Alfredo de Almeida (2011), o projeto se tornou, naquele período, um dos mais destacados agentes na propagação dos direitos étnicos e territoriais das “comunidades negras rurais”.

Alfredo de Almeida (2011) afirma que no decorrer do PVN, o projeto rompeu com três procedimentos em relação ao levantamento das comunidades negras rurais. O primeiro foi a utilização da autoatribuição, isto é, o projeto utilizou os próprios termos dos comunitários para definir as suas relações com as terras que ocupavam. O segundo rompimento deu-se com

⁴² Professora da UFPA, foi uma das fundadoras do Centro de Estudos do Negro do Pará (Cedenpa), em 1980 (ALBERTI e PEREIRA, 2007).

⁴³ Centro de Estudos do Negro do Pará.

a tese do isolamento dessas comunidades, já que essas comunidades estabeleciam relações com a sociedade envolvente. E o terceiro rompimento foi no tocante aos próprios moradores desenvolverem suas noções de territorialidades específicas; essas territorialidades eram definidas como “terras de preto”, “terras de índio”, “terras de caboclos”, “terras de santo”, “terras de santa” e “terra comum”.

As rupturas desmontaram, assim, esquemas interpretativos e argumentos de cientistas sociais dos anos 1940 e 1950, que trataram equivocadamente essas comunidades como “isolados negros”. O suposto isolamento, que era apresentado como fator de manutenção da identidade, foi deslocado pelas interpretações que assinalavam o reforço da identidade étnica a partir das relações sociais estabelecidas pelos grupos nas fronteiras de seus domínios. Não foi por outra razão que o relatório final da primeira etapa de pesquisa, em 1989, foi intitulado Terras de Preto no Maranhão: Quebrando o mito do isolamento, estabelecendo uma severa crítica à teoria dos “isolados negros” desenvolvida no Maranhão [...]. (ALMEIDA, 2011, p. 150).

Ao tempo que a titulação das terras das comunidades negras rurais era debatida na Assembleia Constituinte Nacional, os movimentos sociais começaram a mapear as comunidades e novas categorias emergiram no debate, como “terras de preto”, “terras de santo” e “terra comum”.

3.2 – A Convenção Nacional do Negro pela Constituinte

Em 1986 ocorreu a “Convenção Nacional do Negro pela Constituinte”, realizada em Brasília. O referido evento foi organizado pelo MNU e pelo Centro Afro-Brasileiro⁴⁴ (SANTOS, 2015).

A leitura realizada pela Convenção era que o espaço de elaboração da nova Constituição não teria a participação democrática do brasileiro, “[...] uma vez que o ‘Grupo’ daqueles que serão encarregados da nova Carta Magna vem sendo formado através de alianças entre as elites [...]” (Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, 1986). As elites, nessa leitura, objetivavam reforçar os mecanismos de dominação cultural e econômica. Daí a necessidade de participar desse processo político: “Nós negros, entendemos que deveríamos nos esforçar para, conjuntamente, trazer à baila as nossas necessidades enquanto um segmento étnico-social, politicamente definido dentro deste imenso Brasil multiétnico” (Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, 1986). Entretanto, o evento, para evitar

⁴⁴ Participaram da Convenção 183 membros de 63 entidades de 16 estados.

controvérsias, buscou explicar a categoria negro como associada àquelas pessoas que possuem “caracteres, fenótipos e /ou genótipos” dos povos africanos.

Essa Convenção discutiu distintas demandas do movimento negro, entre elas as questões conectadas aos direitos e garantias individuais, violência policial, saúde pública, direitos das mulheres, educação pública, direitos trabalhistas, sistema carcerário, entre outras. O Encontro também se debruçou sobre a titulação das terras das chamadas “comunidades negras remanescentes de quilombos”: “Será garantido o título de propriedade da terra às Comunidades Negras remanescentes de quilombos, quer no **meio urbano ou no rural**” (Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, 1986). A Convenção abarcou uma visão ampla de quilombo, ou seja, os quilombos rurais e os urbanos. Eles não compreenderam um quilombo passadista, que estava isolado dos grandes centros urbanos.

A escravidão foi uma grandeza mobilizada pelos membros da Convenção para justificar tais demandas, já que os “africanos foram violentados e despojados de seus direitos inalienáveis” e, após a abolição, a população negra ocupa posições marginalizadas e é discriminada pela sociedade brasileira (Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, 1986).

Zélia Amador concedeu um papel de destaque às organizações do Norte e do Nordeste em torno da emergência das comunidades negras rurais nos debates que envolveram a Constituinte. Essas organizações também influenciaram os debates que ocorreram na “Convenção do Negro pela Constituição”, como descreve Hédio Silva Júnior⁴⁵:

[...] no curso dos debates, eu me lembro de que foi a primeira vez em que me ative a essa demanda das comunidades de quilombo. Porque em São Paulo nós temos 32 comunidades de quilombo, eu já tinha ouvido falar, mas não tinha realmente a dimensão do problema. Foi nesse encontro que especialmente o pessoal do Nordeste pautou o tema das terras de comunidades de quilombo com muito vigor, e nós, então, tivemos a oportunidade de perceber a dimensão que o problema tinha. (ALBERTI e PEREIRA, 2007, p. 268).

Hédio Silva Júnior afirma que na Convenção existiam dois temas consensuais: a transformação do racismo em crime e a titulação das terras das comunidades negras rurais. Milton Barbosa⁴⁶ faz a mesma leitura: “E dois pontos fundamentais eram justamente a

⁴⁵ Foi o presidente da “Convenção Nacional do Negro pela Constituinte” (ALBERTI e PEREIRA, 2007).

⁴⁶ Foi um dos fundadores do MNU, tendo presidido o ato público de lançamento do movimento, no dia 7 de julho de 1978 (ALBERTI e PEREIRA, 2007).

criminalização do racismo e o artigo 68, sobre os remanescentes de quilombos” (ALBERTI e PEREIRA, 2007, p. 270). Foi com essas mobilizações e debates que a questão quilombola ingressou na Constituinte de 1988.

3.3 – A Constituinte

As discussões sobre o novo texto constitucional na ANC ocorreram em oito Comissões Temáticas que abrigavam 24 subcomissões⁴⁷. As discussões sobre as terras das comunidades negras rurais foram realizadas na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, que era agrupada na Comissão da Ordem Social.

O trabalho constituinte desenvolveu-se em sete etapas, as quais se desdobraram em 25 fases.

Etapas	Fases
1 – Preliminar	Definição do Regimento Interno da ANC Sugestões: Cidadãos, Constituintes e Entidades
2 – Subcomissões Temáticas ⁴⁸	A: Anteprojeto do Relator B: Emenda ao Anteprojeto do Relator C: Anteprojeto da Subcomissão
3 – Comissões Temáticas ⁴⁹	E: Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão na Comissão

⁴⁷ I - Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias, Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais); II – Comissão da Organização do Estado (Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, Subcomissão dos Estados, Subcomissão dos Municípios e Regiões); III – Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo: (Subcomissão do Poder Legislativo, Subcomissão do Poder Executivo, Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público); IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança); V – Comissão da Ordem Econômica (Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica, Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária); VII – Comissão da Ordem Social (Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias); VII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso).

⁴⁸ Essa etapa ocorreu entre 7 de abril e 25 de maio de 1987. Nessa etapa ocorreu uma forte interação entre os constituintes e representantes da sociedade civil, sendo realizadas distintas audiências públicas. Foram encaminhadas 11.989 sugestões às subcomissões. (SANTOS, 2015).

	F: Substitutivo do Relator G: Emenda do Substitutivo H: Anteprojeto da Comissão
4 – Comissão de Sistematização ⁵⁰	I: Anteprojeto de Constituição J/K: Emendas de Mérito e de Adequação ao Anteprojeto L: Projeto de Constituição M: Emendas (1P) de Plenário e Populares N: Substitutivo 1 do Relator O: Emenda (ES) ao Substitutivo 1 P: Substitutivo 2 do Relator
5 – Plenário	Q: Projeto A (início do 1º turno) R: Ato das Disposições Transitórias S: Emenda (2P) de Plenário e Emendas do Centrão T: Projeto B (Fim do 1º; início do 2º turno) U: Emenda (2T) ao Projeto B V: Projeto C (fim do 2º turno)
6 – Comissão de Redação	W: Proposta exclusivamente de Redação X: Projeto D – redação final
7 – Epílogo	Y: Promulgação

Tabela 1 – A fase D não existe. Fonte: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente. Acessado em: 25/8/2019.

3.3.1 – Fase Preliminar

Em 7 de abril de 1987, na fase preliminar, as demandas da “Convenção do Negro pela Constituição” foram encaminhadas para a ANC, pelo diretor do Centro de Estudos Afro-Brasileiros Carlos Alves Moura. Zélia Amador argumenta que as propostas elaboradas pela Convenção foram de extrema importância para o movimento negro, pois foi durante o Congresso que surgiram as propostas do racismo como crime e a titulação das terras das comunidades negras rurais, que se transformou no artigo 68 das Disposições Transitórias da Constituição (ALBERTI e PEREIRA, 2007).

⁴⁹ Entre 1º de abril e 12 de junho de 1987 foram emitidos pareceres sobre os anteprojeto e as emendas (SANTOS, 2015).

⁵⁰ A Comissão de Sistematização recebeu sete anteprojeto das Comissões Temáticas. Com isso tiveram início os trabalhos de compatibilização dos dispositivos na forma de um Anteprojeto de Constituição. Nesse momento teve fim a “Constituinte Popular” e se iniciava a “Constituinte Partidária” (SANTOS, 2015).

Em 14 de maio de 1987, o então constituinte Iram Saraiva⁵¹ (PMDB/GO) encaminhou a Sugestão número 3.684: “Art. Ficam declarados parte integrante do patrimônio histórico nacional, os sítios e documentos referentes aos quilombos, já achados ou que venham a se achar” (Sugestão nº 3.684, 1987, p. 254).

O constituinte argumentou que os quilombos existiram em grande número e em distintos lugares, porém restaram poucas evidências físicas ou documentais sobre suas existências. Como o quilombo faz parte de momentos marcantes de nossa história, o constituinte defendeu a sua preservação e a sua inclusão no patrimônio histórico.

No dia 29 de maio de 1987, a constituinte Benedita da Silva⁵² (PT/RJ) encaminhou a Sugestão 9.015, que abarcava o direito à terra e à moradia.

Incluam-se, no anteprojeto de texto constitucional, na parte relativa à Ordem Econômica, as seguintes disposições:

Art. Será assegurado às populações pobres o direito à propriedade do solo para construção da moradia própria, de família urbana, e para exploração da terra, por família rural, conforme disposto em lei complementar.

Art. Será garantido o título de propriedade da terra às comunidades negras remanescentes dos quilombos.

Art. O Estado assegurará a construção de moradias dignas para as populações carentes com renda familiar até três salários mínimos. O valor da amortização dessa moradia não poderá ultrapassar 10% (dez por cento) da referida renda.

Art. O bem imóvel improdutivo não será transmitido por herança. O Estado promoverá sua desapropriação, por interesse social, com pagamento em dinheiro ou título de dívida pública em valor correspondente ao seu valor venal para fins tributários.

Art. O Estado priorizará na distribuição de títulos de propriedade de terra, como medida compensatória, o pleito da comunidade afro-brasileira.

Art. O processo de distribuição de terras para fins de reforma agrária terá a participação dos trabalhadores rurais urbanos e demais segmentos da sociedade e garantirá o acesso do homem e da mulher à terra, financiamentos, orientação tecnológica e assistência jurídica, social e educacional. (Sugestão nº 9.015, 1987, p. 29. Grifos nossos).

Esses artigos abordavam a regularização fundiária em dois níveis: o primeiro, quanto à garantia do título de propriedade às “comunidades negras remanescentes dos quilombos”; o segundo, sobre a regularização das terras da população negra do meio rural. Observa-se que a constituinte elaborou duas propostas, a saber, uma para o meio rural e outra para o urbano. Podemos aventar que para a congressista, as comunidades negras viviam isoladas no campo,

⁵¹ Iram Saraiva, negro, além de constituinte foi deputado federal pelo então PMDB, nas legislaturas de 1979 e 1983.

⁵² Benedita da Silva, negra, filiada ao PT, além de Constituinte foi deputada federal pelo PT, nas legislaturas de 1991 a 1995 e 2007 a 2011. Foi senadora, pelo PT, na legislatura 1995 a 1998. Atualmente é deputada federal.

sendo uma reminiscência dos antigos quilombos: “Sabemos que existem, espalhadas pelo nosso território, comunidades negras isoladas, ameaçadas de expulsão de suas terras [...]” (Sugestão nº 9.015, 1987, p. 29).

Benedita da Silva mobilizou a escravidão para justificar essas propostas, já que a escravatura retirou dos africanos a sua liberdade, a sua cultura, a sua língua e, especialmente, suas terras. Eles foram obrigados a trabalhar em terras alheias. A propriedade da terra seria uma forma de reparar esses danos. As “comunidades negras remanescentes dos quilombos” vivem sob a ameaça de expulsão de suas terras, apesar de ocupá-las desde o século XIX.

Na Fase A, foi apresentado o anteprojeto da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias; as “comunidades negras remanescentes dos quilombos” estavam presentes: “Art. 7º – O Estado garantirá o título de propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos Quilombos” (Anteprojeto da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1987, p. 12).

Na Fase B, a então constituinte Abigail Feitosa⁵³ (PMDB/BA) propôs uma emenda ao artigo 7º do anteprojeto, que acrescentava o dia do assassinato de Zumbi dos Palmares, 20 de novembro, como Dia Nacional do Negro Brasileiro:

Art. (VII) do capítulo Negros – O Estado garantirá o título de propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de Quilombos e fica fixado como da nacional do negro brasileiro o dia 20 de novembro, data do assassinato de Zumbi dos Palmares. (Emendas ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão, 1987, p. 7).

Segundo Abigail Feitosa, o dia 13 de maio, data da abolição da escravatura, era negado pelas entidades negras do Brasil; assim, “nada mais justo que a nova Constituição entenda que a data nacional dos negros é o dia do assassinato do grande líder Zumbi dos Palmares” (Emendas ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão, 1997, p. 7). Porém na Fase E a emenda foi rejeitada, pois havia um artigo que tratava das datas comemorativas (RIBEIRO, 2015).

3.3.2 – Etapa: Comissões Temáticas

⁵³ Abigail Feitosa, branca, foi constituinte pelo PMDB.

Na Fase F foi apresentado o substitutivo nº 2 da Comissão da Ordem Social, tendo como relator Almir Gabriel⁵⁴ (PMDB/PA). As “comunidades negras remanescentes dos quilombos” figuraram na Seção das Disposições Transitórias do Capítulo III, Dos Negros, Das Minorias e das Populações Indígenas.

Art. 97 Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil. (Substitutivo nº 2 da Comissão de Ordem Social, 1987, p. 12).

Esse artigo, além de obrigar o Estado a emitir os títulos das propriedades, tombava as terras das comunidades.

Na Fase G, a constituinte Sandra Cavalcanti⁵⁵ (PFL/RJ) elaborou uma emenda que alterava o artigo 97 do substitutivo nº 2. Sua emenda tinha a mesma redação do anteprojeto da Subcomissão: “Art. 6º – O Estado garantirá o título de propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos Quilombos” (Emendas oferecidas ao Substitutivo, 1987, p. 207).

3.3.3 – Etapa: Comissão de Sistematização

Na Fase I foi apresentado o anteprojeto de Constituição, tendo como relator Bernardo Cabral⁵⁶ (PMDB/AM). As “comunidades negras remanescentes dos quilombos” constam da parte das Disposições Transitórias do anteprojeto com a mesma redação do substitutivo nº 2 do senador Almir Gabriel. Na Fase L, o relator Bernardo Cabral apresentou o projeto de Constituição, e o artigo das comunidades tinha a mesma redação.

Até esse momento, as comunidades negras não foram envolvidas em nenhuma disputa. Na Fase M, esse cenário mudou, já que o artigo das comunidades ingressou numa disputa em relação à titulação de suas terras.

O constituinte Eliel Rodrigues⁵⁷ (PMDB/PA) apresentou uma emenda supressiva que retirava por completo o artigo das comunidades negras. Para ele, o artigo era discriminatório e

⁵⁴ O senador constituinte Almir Gabriel, branco, foi governador do Pará, pelo PSDB, entre 1995 e 2002.

⁵⁵ Sandra Cavalcanti, branca, foi deputada na legislatura de 1991 a 1995.

⁵⁶ Bernardo Cabral, branco, foi senador, pelo PFL, na legislatura de 1995 a 2003.

⁵⁷ Eliel Rodrigues, branco, foi deputado, pelo PMDB, na legislatura de 1991 a 1994.

instalaria o *apartheid* no Brasil. Essa divisão em terras de índios, de negros e de brancos fragmentaria os aspectos políticos e físicos da nacionalidade brasileira.

Para o congressista, a Constituinte deveria visar à integração das diferentes etnias que compõem a nossa população, sem discriminação de raça, de cor, de religião ou da posição social de cada indivíduo. Nessa perspectiva, a emenda supressiva visava garantir a conservação da estrutura e da identidade social brasileira. A emenda foi aprovada.

Na mesma fase, o deputado Acival Gomes⁵⁸ (PMDB/SE) solicitou a retirada do artigo do projeto de Constituição. O deputado justificou dessa forma a sua ação:

A referida regra jurídica, cuja supressão do texto constitucional ora se propõe, constitui-se numa verdadeira situação de conflito entre os entes federados, União e Estados, uma vez que permite a perda de propriedade de bens imóveis pertencentes aos Estados, em favor de comunidades negras ali estabelecidas, sem a tomada das providências prévias necessárias à transmissão daqueles domínios, ou mesmo por desapropriação. (Emendas Oferecidas em Plenário, Vol. III, 1987, p. 1981).

O deputado afirmou que o artigo violava o direito de propriedade. Essa emenda teve parecer favorável.

Em resposta a essas duas emendas, o então constituinte Carlos Alberto Caó⁵⁹ (PDT/RJ) apresentou uma emenda popular; um dos artigos versava sobre as comunidades negras. Essa emenda foi elaborada pelo Centro de Estudos Afro-Brasileiro, pela Associação Cultural Zumbi e pela Associação José do Patrocínio.

Art. – Todos, homens e mulheres são iguais perante a lei que punirá como crime inafiançável qualquer discriminação atentatória aos direitos humanos estabelecidos nesta Constituição.

Parágrafo único – É considerada forma de discriminação subestimar, estereotipar ou degradar grupos étnicos raciais ou de cor, ou pessoas a eles pertencentes, por palavras, imagens e representações através de qualquer meio de comunicação.

Art. – O Poder Público tem o dever de promover constantemente igualdade social, econômica e educacional através de programas específicos.

§ 1º – Não constitui privilégio a aplicação pelo Poder Público de medidas compensáveis visando à implementação do princípio constitucional de isonomia a pessoas ou grupos vítimas de comprovada discriminação.

§ 2º – Entendem-se como medidas compensatórias, previstas no parágrafo anterior, aquelas voltadas a dar preferência a cidadãos ou grupos de cidadãos a fim de garantir sua participação igualitária no acesso ao mercado de trabalho, à educação, à saúde e aos demais direitos sociais.

§ 3º – A educação dará ênfase à igualdade dos seres, **afirmará as características multirraciais e pluriétnicas do povo brasileiro** e condenará o racismo e todas as formas de discriminação.

⁵⁸ Acival Gomes, branco, foi deputado constituinte.

⁵⁹ Carlos Alberto Caó, negro, jornalista e político, foi deputado constituinte.

[...]

2 Acrescente-se, 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. (Emendas Oferecidas em Plenário, Vol. III, 1987, p. 2.250).

Carlos Alberto Caó lançou como justificativa o passado escravagista e a discriminação racial a que a população negra estava submetida naquele período. Para o constituinte, a escravidão e a discriminação racial contribuíram para a não efetivação da cidadania da população pobre e, em especial, do povo negro. Assim, foram negados à população negra os “[...] direitos de participar dos benefícios gerados pelo trabalho da maioria, tampouco para participar das decisões políticas do país [...]” (Emendas Oferecidas em Plenário, Vol. III, 1987, p. 250). Ao artigo da emenda popular que abordava as terras quilombolas, foi dado o parecer de que essa questão seria tratada nas Disposições Transitórias do Substitutivo.

O constituinte Siqueira Campos⁶⁰ (PDC/GO) apresentou uma emenda aditiva que solicitava a permanência do artigo das comunidades negras no projeto de Constituição. O artigo apresentado tinha a mesma redação da emenda de Carlos Alberto Caó.

Na Fase N, o relator Bernardo Cabral (PMDB/AM) apresentou o substitutivo nº 1 do projeto de Constituição; as “comunidades negras remanescentes dos quilombos” figuravam no Título X, com a seguinte redação:

Art. 38 – Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos, devendo do Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil. (Primeiro Substitutivo do Relator, 1987, p. 49).

Na Fase O, o deputado Eliel Rodrigues (PMDB/PA) apresentou, mais uma vez, uma emenda supressiva⁶¹ para retirar do projeto de Constituição o artigo 38. Os argumentos foram os mesmos utilizados na Fase M.

Com idêntico objetivo, o então constituinte José Moura⁶² (PFL/PE) elaborou uma emenda supressiva para excluir o artigo das comunidades, sob a justificativa de que a matéria não era pertinente ao texto constitucional. O relator Bernardo Cabral rejeitou a proposta, sob o

⁶⁰ O deputado Siqueira Campos, branco, foi governador do Tocantins entre os anos de 1989 e 1991.

⁶¹ A emenda foi rejeitada pelo relator.

⁶² José Moura, branco, foi deputado federal, pelo PFL, na legislatura 1991 a 1995.

argumento de que o artigo 38 seria uma forma de reparação histórica para com os quilombolas.

O episódio dos quilombos foi uma das mais belas páginas que os anais do homem registram, em termos de luta pela liberdade. É a história do Brasil real, do Brasil efetivamente grande. Os quilombolas remanescentes desses locais históricos merecem a propriedade definitiva dessas terras, mormente como correção da injustiça histórica cometida contra os negros, em que todo o fruto de seu trabalho foi usufruído por outros, sem qualquer paga ou compensação. Seria injusto acatar a sugestão, razão pela qual deixa de ser acolhida. (Substitutivo do Relator – Parecer sobre as emendas apresentadas, 1987, p. 800).

Ainda na mesma fase, o constituinte Aluizio Campos⁶³ (PMDB/PB) apresentou uma emenda modificativa que visava alterar a redação do artigo 38:

Art. 38 – Fica reconhecida a posse legítima das terras ocupadas, durante mais de dez anos ininterruptos, pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos.
Parágrafo Único – A lei determinará procedimento sumário para demarcação, expedição de título de propriedade e registro imobiliário em favor dos posseiros qualificados para a aquisição do domínio (Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator, Volume III, 1987, p. 2.292).

Em sua justificativa, o congressista afirmou que as terras devolutas sempre pertenceram ao domínio da União, ou seja, às terras da União não pode ser aplicado o usucapião. O constituinte defendia legitimar a posse antes da emissão do título de propriedade.

A emenda modificativa considerou as comunidades negras como posseiros e, pela primeira vez, estabeleceu um marco temporal como critério para titulação. Ainda, explicitou que o procedimento administrativo para demarcar e titular as terras teria de ser por força de lei. A emenda foi rejeitada pelo relator Bernardo Cabral.

Em outro momento, o constituinte apresentou outra emenda modificativa, que visava transformar as terras das “comunidades negras remanescentes dos quilombos” em bens da União, similar às terras indígenas.

Dê-se ao item X do artigo 30 do Substitutivo do Relator a seguinte redação:

Art. 30 -

x – as terras de posse imemorial onde se acham permanentemente localizadas os índios e as ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos. (Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator, Volume III, 1987, p. 2.286).

⁶³ Aluizio Campos, branco, foi deputado federal, pelo PMDB, nas legislaturas 1983 a 1987 e 1987 a 1991.

O congressista alertou a Assembleia que não se adquirem imóveis do Poder Público por usucapião. Seria mais prático transformar as terras das comunidades negras em bens da União, a exemplo do que fora feito em relação às terras indígenas. O relator rejeitou a proposta.

Aluizio Campos, ainda na Fase O, apresentou uma emenda modificativa em relação ao artigo 38:

Art. 38. Serão tombados todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil, em prazo determinado por decreto do Presidente da República, depois de ouvido o Ministério da Cultura. (Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator, Volume III, 1987, p. 2.293).

Como o constituinte elaborou uma emenda modificativa que transferia para o texto permanente da Constituição as terras das comunidades negras, concedendo assim o mesmo *status* jurídico das terras indígenas, o parlamentar apresentou a emenda, transcrita acima, para somente deixar no artigo 38, na parte transitória, a parte dos documentos referentes à história dos quilombos. O relator Bernardo Cabral rejeitou tal proposta.

O constituinte Brandão Monteiro⁶⁴, na Fase O, ofertou uma emenda de redação que modificava o artigo 38:

Art. 38. Fica assegurada às comunidades negras remanescentes dos quilombos a propriedade das terras por elas ocupadas, devendo o Estado emitir-lhe os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil. (Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator, Volume IV, 1987, p. 2.823).

Para o constituinte, essa redação parecia mais adequada ao espírito do dispositivo. A emenda foi rejeitada. Segundo o relator, o artigo 38 das Disposições Transitórias atendia satisfatoriamente ao objetivo de titulação das terras quilombolas, não “[...] deixando margem para interpretações jurídicas duvidosas [...]” (Substitutivo do relator – Parecer sobre as emendas apresentadas, 1987, p. 1.659).

A Fase P foi destinada à apresentação do segundo substitutivo do projeto de Constituição, do relator Bernardo Cabral. Nessa versão, o artigo destinado às terras

⁶⁴ Brandão Monteiro, branco, foi deputado federal, pelo PDT, nas legislaturas 1983 a 1987, 1987 a 1991 e 1991 a 1995.

quilombolas tinha a mesma versão; a única alteração foi o seu número, agora como o artigo 36.

3.3.4 – Etapa: Plenário

Na Fase Q, foi apresentado pelo relator Bernardo Cabral o projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização. Nesse projeto, a redação do artigo tinha a seguinte redação:

Art. 25. Às comunidades negras remanescentes dos quilombos é reconhecida a propriedade definitiva das terras que ocupam, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras, bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil. (Projeto de Constituição (A), 1987, p. 132).

Na Fase R, foram elaboradas duas emendas referentes ao artigo 25. A primeira foi encaminhada pelo chamado Centrão, e tinha a seguinte redação:

Art. 24 Às comunidades negras remanescentes dos quilombos é reconhecida a propriedade definitiva das terras que ocupam, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas, **depois de concluída a desapropriação e a indenização, na forma de lei**, essas terras, bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil (Projeto de Constituição (A) – Quadro Comparativo, 1988, p. 76. Grifo nosso).

Pela primeira vez aparece o instituto da desapropriação. A inclusão desse instituto podia indicar que o Centrão já aventava a possibilidade de que as terras tituladas não seriam somente aquelas que estivessem sendo ocupadas pelas comunidades.

Na mesma fase, Eliel Rodrigues confeccionou outra emenda modificativa que retirou a titulação das terras e deixou somente a questão do tombamento:

Suprima-se, do texto do referido artigo, a sua primeira parte, e dê-se nova redação ao restante do texto do citado dispositivo, de modo que o mesmo assim se expresse:
Art. 25. Ficam tombadas as terras das comunidades negras remanescentes dos antigos quilombos, bem como todos os documentos referentes à sua história do Brasil. (Emendas oferecidas em Plenário, Volume I, 1988, p. 27).

O constituinte justificou tal alteração, tendo em vista que as terras e os documentos relativos aos quilombos, pelo seu valor histórico, deviam ser tombados e preservados.

A emenda de Eliel Rodrigues foi novamente rejeitada pelo relator Bernardo Cabral. Dessa vez, o relator confrontou as justificativas utilizadas pelo constituinte Eliel Rodrigues.

Para o relator, a emissão do título de propriedade para as comunidades não criaria guetos ou implementaria o *apartheid* no Brasil. Ademais, os guetos são fenômenos sociológicos, antropológicos e históricos, e não fruto de leis que apenas oficializam o domínio pleno, justo e continuado de um povo exilado de suas terras por meio da violência e da injustiça. Nesse sentido, o relator considerou que o artigo 25 objetivava legitimar uma situação de fato e de direito.

Na Fase T, o projeto de Constituição (A) sofreu duas votações. No primeiro turno, o artigo sobre as terras das comunidades negras foi aprovado da seguinte forma:

Art. 24. **Aos remanescentes das comunidades dos quilombos** que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombados os sítios detentores de reminiscências históricas, bem como todos os documentos dos antigos quilombos. (Quadro Comparativo, 1988, p. 268. Grifo nosso).

No segundo turno, a redação do artigo foi modificada:

Art. 75. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. (Quadro Comparativo, 1988, p. 286).

A parte referente ao tombamento dos sítios e documentos dos antigos quilombos foi transferida para o texto permanente da Constituição.

Na Fase V, no projeto de Constituição (C), na fase de elaboração da redação final da Constituição, a redação do artigo dos agora “remanescentes das comunidades dos quilombos” era a mesma; a única alteração foi a sua numeração, agora artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Nas primeiras versões do artigo, figuravam as “comunidades negras remanescentes de quilombos”; nas versões finais, as comunidades negras foram retiradas.

Para Lilian Gomes (2013), a supressão das comunidades negras se deveu à atuação da UDR e do Centrão. A partir de maio de 1988 passou a circular nos jornais somente o termo “remanescentes dos quilombos” e as comunidades negras desapareceram das propostas encaminhadas pelos constituintes.

2 – Tabela: sugestões, emendas e substitutivos

Autor	Fase	Proposta	Justificativa
Convenção Nacional do Negro pela Constituinte	Fase Preliminar	Será garantido o título de propriedade da terra às comunidades negras remanescentes de quilombos, quer no meio urbano, quer no rural	Escravidão
Iram Saraiva	Fase Preliminar	Ficam declaradas parte integrante do patrimônio histórico nacional os sítios e documentos referentes aos quilombos, já achados ou que venham a se achar	Escravidão e Patrimônio Histórico
Benedita da Silva	Fase Preliminar	Será garantido o título de propriedade da terra às comunidades negras remanescentes dos quilombos	Escravidão
Anteprojeto da Subcomissão	Fase A	O Estado garantirá o título de propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos	Não teve
Substitutivo nº 2	Fase F	Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos, devendo o Estado emitir-lhe os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil	Não teve
Sandra Cavalcanti	Fase G	Tinha a mesma redação do Anteprojeto da Subcomissão	Não teve
Eliel Rodrigues	Fase M	Emenda supressiva	Discriminação, apartheid, divisão racial da terra, identidade nacional
Acival Gomes	Fase M	Emenda supressiva	Conflito entre os entes federados, União e estados e violação do direito de propriedade
Carlos Aberto Caó	Fase M	Tinha a mesma redação do substitutivo nº 2	Escravidão, pluriétnica e multirracial
Substitutivo nº 1 do projeto de Constituição	Fase N	Tinha a mesma redação do substitutivo nº 2	Não teve
Eliel Rodrigues	Fase O	Emenda Supressiva	Discriminação, <i>apartheid</i> , divisão racial da terra, identidade nacional
José Moura	Fase O	Emenda Supressiva	Não era pertinente ao texto constitucional
Aluizio Campos	Fase O	Fica reconhecida a posse legítima das terras ocupadas, durante mais de dez anos ininterruptos, pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos. Parágrafo Único – A lei determinará procedimento sumário para demarcação, expedição de título de propriedade e registro imobiliário em favor dos posseiros qualificados para a aquisição do domínio	A terras da União não pode ser aplicado o usucapião e o marco temporal
Aluizio Campos	Fase O	Dê-se ao item X do artigo 30 do Substitutivo do Relator a seguinte redação: Art. 30 -	A terras da União não pode ser aplicado o usucapião

		x – as terras de posse imemorial onde se acham permanentemente localizadas os índios e as ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos.	
Aluizio Campos	Fase O	Serão tombados todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil, em prazo determinado por decreto do Presidente da República, depois de ouvido o Ministério da Cultura.	A terras da União não pode ser aplicado o usucapião
Brandão Monteiro	Fase O	Fica assegurada às comunidades negras remanescentes dos quilombos a propriedade das terras por elas ocupadas, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.	Não teve
Projeto de Constituição (A)	Fase Q	Às comunidades negras remanescentes dos quilombos é reconhecida a propriedade definitiva das terras que ocupam, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras, bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.	Não teve
Centrão	Fase R	Às comunidades negras remanescentes dos quilombos é reconhecida a propriedade definitiva das terras que ocupam, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas, depois de concluída a desapropriação e a indenização, na forma de lei, essas terras, bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil	Não teve
Eliel Rodrigues	Fase R	Ficam tombadas as terras das comunidades negras remanescentes dos antigos quilombos, bem como todos os documentos referentes à sua história do Brasil.	Discriminação, <i>apartheid</i> , divisão racial da terra, identidade nacional
Projeto de Constituição (A)	Fase T (segundo turno)	Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.	Não teve

Na ANC, os chamados “remanescentes das comunidades dos quilombos” emergiram em meio a uma disputa sobre a identidade nacional. Os atores favoráveis à presença do artigo 68 na Constituição associaram os “remanescentes” às grandezas escravidão, multirracial e pluriétnica. A titulação das terras seria uma forma de reparação histórica para com a população negra. Já Iram Saraiva incluiu outra questão, a saber, a associação entre os “remanescentes” e o patrimônio histórico.

Foi construído outro cenário, tendo como principal ator o constituinte Eliel Rodrigues, no qual se confrontava diretamente o artigo dos “remanescentes”. O constituinte associou o artigo 68 a certas grandezas, como discriminação, *apartheid*, divisão racial da terra e identidade nacional. Nesse sentido, foi colocada em pauta a questão da terra; o congressista afirmou que o artigo 68 tinha o potencial de dividir racialmente a terra no Brasil. Nessa questão ainda não foi colocada a apropriação da terra, ou seja, que os “remanescentes” realizam uma apropriação comunal da terra. Aqui somente emergiu a posse da terra, pois, segundo o constituinte, o artigo 68 poderia racializar tal posse.

O constituinte singularizou a demanda do movimento negro e considerou que a titulação das terras dos “remanescentes” não seria benéfica para a população brasileira. Suas críticas ao artigo 68 foram feitas tendo em vista a preservação da identidade nacional.

Até aqui tivemos dois panoramas construídos: um que objetivava reparar os danos causados pela escravidão e que considerou a sociedade brasileira multirracial e pluriétnica; e outro que enfatiza a preservação da identidade nacional. Desses dois debates emergiu outro cenário, a saber, como lidar com a titulação das terras dos “remanescentes” sob o regime de propriedade brasileiro.

Nesse momento foram apontadas as possíveis ilegalidades do artigo 68 em relação ao ordenamento jurídico. O debate foi, de certa maneira, técnico. O primeiro a levantar essa questão foi o constituinte Aluizio Campos, que propôs uma emenda que inseriu no debate a questão do marco temporal. Para o constituinte, as terras da União não poderiam ser alvo do usucapião. Ele ainda propôs duas emendas que concediam aos “remanescentes” o mesmo tratamento dispensado aos indígenas. A solução encontrada para o usucapião foi a tutela das terras dos “remanescentes” pela União.

N substitutivo nº 2, a redação do artigo dos “remanescentes” seguia essa mesma linha de tutela, em que foi reconhecida a propriedade definitiva das terras ocupadas pelos

“remanescentes”. Mas essa terra seria tombada. Ou seja, ao tempo que o Estado reconhecia a propriedade definitiva, essas terras seriam integradas ao patrimônio brasileiro. Mas, no fim da ANC, o tombamento das terras não sobreviveu; somente o tombamento dos documentos e sítios referentes aos antigos quilombos.

A ANC já apontou as dificuldades para o Estado brasileiro em lidar com as terras dos “remanescentes”, pois as disputas presentes aqui ainda persistiram no processo de regulamentação do artigo 68.

Como vimos no capítulo 2, as terras dos “remanescentes” foram associadas ao uso comum da terra e ao território étnico. Essas associações ocorreram após a confecção do artigo 68. Segundo Alfredo de Almeida, em entrevista concedida a Guilherme Mansur Dias, após 1988 o conceito de quilombo foi ressignificado.

O que não havia e não houve naquele momento foi uma interpretação do movimento negro das “terras de preto” enquanto quilombos. Isso foi posterior. A “ressemantização” ocorreu ainda em 1988, mas posterior à Constituição. Estava ocorrendo em dois planos quase simultâneos. E o caso do Quilombo de Frechal, nesse sentido, foi bastante importante para nós, do mesmo modo que o Projeto Vida de Negro no Maranhão. Esse projeto começou no início de 1988, antes da Constituição. Quando nós fizemos o primeiro levantamento das áreas, foram apontadas quatrocentas áreas, e nós constatamos: temos uma grande quantidade de “terras de preto” no Maranhão e, em algumas áreas, isso aparecia na própria designação do topônimo “preto”. Por exemplo, Mandacaru dos Pretos, Outeiro dos Pretos [...]. Diante dessas 4 mil situações de terras de preto, passávamos a ter outra abordagem sobre a estrutura agrária no Maranhão. (Dias, 2010, p. 30).

Na leitura de Alfredo de Almeida, o que foi discutido na ANC foi um quilombo idílico e heroico.

Não se tratava a atualidade do quilombo. Realmente, o termo que eles tinham na cabeça era o termo de uma abordagem evolucionista: “remanescentes”, resíduo. E foi assim que os legisladores interpretaram. Mas isso representava também uma divisão interna do movimento negro, que era mais urbano e que estava operando com a noção de monumento. E não tinha muito essa feição identitária, porque continuava tratando a questão do campesinato negro em sindicatos. Isso não era entendido como étnico [...]. Só houve uma abertura para entender o negro, no sentido político-organizativo, projetando uma identidade étnica em um momento posterior. E isso foi em meados de 1988 mesmo, quando a Constituição estava tendo sua elaboração definitiva. (Dias, 2010, p. 31).

Após 1988, emergiu outra discussão sobre os “remanescentes”, tendo como base o caráter étnico dessas comunidades. O PVN é uma peça fundamental nesse debate, pois foi primeiramente no Maranhão que se reconheceu que as comunidades negras rurais não se

resumiam ao quilombo. Como as comunidades eram heterogêneas em muitos aspectos, procuraram caminhos, tanto na academia quanto nos movimentos sociais, para homogeneizar essas comunidades.

A saída encontrada foi associá-las a certas categorias, como etnia (LEITE, 2008), patrimônio cultural brasileiro (LEITE, 2008; GOMES, 2010; RODRIGUES, RESENDE e NUNES, 2017), identidade cultural (GOMES, 2010; VOGT, 2014), uso comum da terra (ALMEIDA, 2008; 2011) e território étnico (ALMEIDA, 2006; BRAGA, 2011; SALES, 2007). Nessa perspectiva, foi construída uma narrativa sobre os “remanescentes das comunidades dos quilombos”. Nessa narrativa, a principal finalidade do artigo 68 não era reparar os danos causados pela escravidão, mas garantir a preservação de um modo de vida que foi considerado uma parte constitutiva do patrimônio cultural brasileiro.

A partir de agora, o nosso objetivo é investigar como essas associações foram construídas no seio do Estado brasileiro. Para atender a tal objetivo, vamos reconstruir o processo de regulamentação do artigo 68 no Congresso Nacional e no Executivo.

3.4 – O surgimento de um grupo: a tentativa de regulamentação do artigo 68 no Congresso Nacional

Após sete anos da promulgação da Constituição de 1988, o Congresso Nacional se mobilizou para regulamentar o artigo 68. Dois projetos de lei foram apresentados: o do deputado Alcides Modesto (PT/BA) e o da senadora Benedita da Silva (PT/RJ). Os dois projetos tinham uma compreensão de “remanescentes das comunidades dos quilombos” e das terras a serem tituladas distintas. Em 1998 esses dois projetos se encontraram na Comissão do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.

A tramitação desses dois projetos dará origem no Congresso Nacional a um grupo que chamaremos de grupo do uso comum da terra.

3.4.1 – Projeto de Lei nº 627, de 1995 (PL 627/95)

O deputado Alcides Modesto⁶⁵ (PT/BA) apresentou em 1995 o Projeto de Lei 627 (PL 627/95), que visava regulamentar o procedimento de titulação de propriedade imobiliária aos “remanescentes de quilombos”, na forma do art. 68 do ADTC.

⁶⁵ Alcides Modesto, branco, foi deputado federal constituinte (1987 a 1991) e deputado federal na legislatura 1995 a 1999.

As terras dos chamados “remanescentes das comunidades dos quilombos” foram consideradas patrimônio cultural brasileiro:

Art. 1º Constituem Patrimônio Cultural Brasileiro, nos termos do art. 216 da Constituição Federal: I – as terras ocupadas pelos remanescentes dos antigos quilombos, indispensáveis à sua reprodução física e sociocultural e portadoras de referência à sua identidade segundo seus usos, costumes e tradições; II – as áreas detentoras de recursos ambientais necessários à conservação dos usos, costumes e tradições dos remanescentes de comunidades quilombos; III – os sítios que contenham reminiscências históricas dos antigos quilombos. (Projeto de Lei nº 627, 1995).

Os “remanescentes de comunidades de quilombos” foram definidos da seguinte forma:

Art. 2º Consideram-se remanescentes de comunidades de quilombos, para os fins desta lei, aquelas populações que guardem vínculo histórico e social com antigas comunidades formadas por escravos fugidos, que lograram manter-se livres durante a vigência das leis escravistas do país. (Projeto de Lei nº 627, 1995).

O vínculo histórico e social emerge como parâmetro para o reconhecimento dos “remanescentes”, pois “[...] visa à proteção da identidade, da memória e da ação de cada grupo, o que nos remete à história desses” (Projeto de Lei nº 627, 1995). Para provar o vínculo histórico e social como critérios, o Deputado cita como “remanescentes dos antigos quilombos” as comunidades do Rio das Rãs, na Bahia, as comunidades de Oriximiná, no Pará, o povoado de Mocambo, em Sergipe, e a Comunidade de Frexal, no Maranhão.

Para Alcides Modesto, essas comunidades mantêm vínculos históricos e sociais com os antigos quilombos, constituindo casos exemplares de “remanescentes”. Outro ponto levantado pelo deputado para legitimar o vínculo histórico e social, e não o racial, é que os antigos quilombos eram também formados por índios e por brancos fugidos (Projeto de Lei nº 627, 1995). Nesse sentido, o critério histórico e social para o reconhecimento dos “remanescentes” era o mais adequado.

O projeto previa que a União Federal, além de emitir os títulos de propriedade, tinha a função de identificar, delimitar, desapropriar e demarcar as terras dos “remanescentes”. Os procedimentos de reconhecimento e identificação seriam realizados por um grupo técnico designado pela FCP, que realizaria estudos e levantamentos históricos, antropológicos e cartográficos.

Alcides Modesto afirmou que os procedimentos de reconhecimento das comunidades e delimitação das terras seriam realizados pela FCP em conjunto com um órgão fundiário. Já a demarcação e a expedição do título deveriam ser realizadas pelo órgão fundiário, e caberia à FCP a tarefa de fiscalizar todo o procedimento. Entretanto, o deputado não citou em seu projeto qual seria esse órgão fundiário.

Já os antropólogos e historiadores seriam indicados por suas respectivas associações científicas. Era facultado a qualquer interessado provocar a abertura do procedimento de reconhecimento, identificação e delimitação.

Participariam do processo de reconhecimento, identificação e delimitação os “remanescentes de quilombos” e os detentores de títulos legítimos de propriedade incidentes sobre a área objeto de estudo.

Em relação à forma da titulação, o projeto assegurou aos “remanescentes” que não viviam em comunidade a titulação individual. Para os “remanescentes” que viviam em comunidades, a titulação seria coletiva, ou seja, o título seria emitido em nome de uma associação.

O deputado sugeriu que a forma ideal de titulação seria a coletiva, já que a titulação individual contraria o artigo 216⁶⁶ da Constituição de 1988, pois essa forma de titulação implicaria uma nova forma de ocupação da terra e, conseqüentemente, interferiria no modo de viver das comunidades. O projeto vetou qualquer tipo de alienação das terras tituladas. A alienação implicaria a passagem do bem a um terceiro que não a comunidade que se encontra naquelas terras.

O projeto assegurou o reconhecimento e o respeito à identidade e aos valores culturais, isto é, ao modo de criar, de fazer e de viver dos “remanescentes”. Segundo o deputado Alcides Modesto, o projeto visava proteger as terras tituladas e as formas de “vidas tradicionais dos remanescentes de quilombos” (Projeto de Lei nº 627, 1995). Para legitimar tal manobra, o deputado considerou as terras e a cultura dos “remanescentes” como patrimônio cultural brasileiro, daí o acionamento do art. 216 da Constituição de 1988, como descrito no artigo 1º.

⁶⁶ “Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I – as formas de expressão; II – os modos de criar, fazer e viver; III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais.” (BRASIL [1998], 2004, p. 124).

O patrimônio cultural brasileiro é conceituado, no artigo 216 da Constituição Federal, como os bens de natureza material ou imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, memória e ação dos grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem as formas de fazer, criar e viver de cada um desses grupos, dentre os quais estão os remanescentes dos antigos quilombos. (Projeto de Lei nº 627, 1995).

A terra, nesse cenário, foi manobrada como uma ferramenta que garantiria a sobrevivência das formas de fazer, criar e viver; daí a necessidade de emissão dos títulos das terras dos “remanescentes”.

O deputado ainda considerou os “remanescentes”, para fins de política agrícola, como mini e pequenos produtores rurais.

O projeto do deputado apontou as partes que poderiam ingressar na Justiça para proteger os direitos dos “remanescentes de comunidades dos quilombos”:

Art. 18. Os remanescentes de comunidades de quilombos, as associações por estes formadas e o Ministério Público Federal são partes legítimas para propor ações que visem a: I – garantir a continuidade dos remanescentes enquanto parcelas diferenciadas da população brasileira, conservando o acesso à terra; II – impedir e punir atos de discriminação e racismo praticados contra os remanescentes de comunidades de quilombos; III – preservar a memória dos remanescentes [...]. (Projeto de Lei nº 627, 1995).

A principal grandeza que emergiu no projeto de Alcides Modesto foi o patrimônio cultural brasileiro. As terras dos “remanescentes” figuraram como parte constitutiva desse patrimônio, sendo associadas à identidade, ou seja, aos seus usos, costumes e tradições. Nota-se uma preocupação em definir quais as terras dos “remanescentes” e quais os sentidos dessas terras. E o sentido da terra construído, nesse momento, foi o de uma terra que era a base para a manutenção de um modo de vida diferenciado.

Esse modo de vida deveria ser protegido pelo Estado, daí transformar as terras em patrimônio cultural. E a consequência da associação entre terra e patrimônio cultural foi o engessamento das áreas tituladas, pois essas não podiam ser alienadas.

Nessa perspectiva, dois direitos emergiram: o direito à terra e o direito à cultura, ou seja, a garantia do direito à terra seria uma forma de assegurar o direito à cultura dos “remanescentes”. Entretanto, o projeto concedeu um protagonismo para o direito à cultura, já que o objetivo da proposta era proteger um modo de vida.

Percebe-se que aqui surgiu outra leitura dos “remanescentes”, tendo como questão a preservação do modo de vida dos comunitários, e não a reparação histórica. Outra evidência da mudança do debate foi que o deputado não utilizou a raça como parâmetro para definir os “remanescentes”, e sim o vínculo histórico e social, já que o objetivo do projeto era, como já foi dito, proteger um modo de vida.

3.4.1.1 – O Parecer da Fundação Cultural Palmares

No mesmo ano, a pedido do Ministério da Cultura, a FCP confeccionou um parecer sobre o Projeto de Lei 627/95. A FCP sugeriu duas mudanças ao projeto.

O primeiro artigo de PL 627/95 foi redigido da seguinte forma: “Art. 1º Constituem Patrimônio Cultural Brasileiro, nos termos do art. 216 da Constituição Federal” (Projeto de Lei 627, 1995). A Fundação criticou essa redação, visto que o projeto transmitia a noção equivocada de que o patrimônio cultural brasileiro seria constituído exclusivamente dos bens objeto do projeto de lei, e as terras dos “remanescentes” seriam somente uma parte do acervo cultural brasileiro. A FCP propôs a seguinte redação: “Art. 1º O Patrimônio Cultural Brasileiro compõe-se, dentre outros, dos seguintes bens” (Parecer/ASSEJUR/FCP/nº 28/95, 1995).

A FCP sugeriu uma alteração no primeiro parágrafo do artigo 5º. O artigo tratava do grupo de trabalho responsável pelo reconhecimento, identificação e delimitação das terras dos “remanescentes”, e o primeiro parágrafo afirmava que o grupo seria constituído por historiadores e antropólogos. Para a Fundação, o número de especialistas deveria ser ampliado, com técnicos do IBAMA, IPHAN, Ministério da Cultura, Ministério da Agricultura, Procuradoria-Geral da República, FCP e do órgão fundiário da União.

A FCP, por sua vez, reforçou a associação entre o patrimônio cultural e as terras dos “remanescentes”.

3.4.1.2 – Comissão de Educação, Cultura e Desporto

Em abril de 1996, o PL 627/95 foi analisado pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados. O deputado Severiano Alves⁶⁷ (PDT/BA) foi o relator do projeto. A Comissão ficou responsável por analisar o aspecto cultural do projeto.

⁶⁷ Severiano Alves, branco, foi deputado federal nas legislaturas 1995 a 1999, 2003 a 2007 e 2007 a 2011.

O relator, em seu voto, acionou a Constituição de 1988 para demonstrar os avanços no tocante ao reconhecimento dos direitos “das minorias étnico-culturais” (Relatório do deputado Severiano Alves, 1996, p. 6). O deputado apontou como exemplo as comunidades indígenas e afro-brasileiras. Esse reconhecimento se materializa na proteção das manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e “[...] de outros participantes do processo civilizatório nacional” (Relatório do deputado Severiano Alves, 1996, p. 2).

A ANC de 1988, segundo Severiano Alves, reconheceu a importância dos quilombos na história do Brasil e a participação da população negra na construção de “nossa identidade étnico-cultural. A Constituição Federal impõe, assim, a obrigação do Estado de proteger esses grupos remanescentes e sua memória, visto que a história deles é uma parte significativa da História do próprio País” (Relatório do deputado Severiano Alves, 1996, p. 2).

Observam-se, mais uma vez, as ações dos atores para conectar os “remanescentes” a uma leitura cultural; a proteção do modo de vida foi reforçada pelo deputado Severiano Alves. Os “remanescentes” foram associados a outras categorias, a saber, etnia e memória. O direito à cultura dos “remanescentes” foi sendo cada vez mais reforçado e o direito à terra emergiu como forma de concretizar o direito à cultura.

Para justificar seu voto favorável ao projeto, o relator afirmou que é obrigação do Estado proteger esses grupos “remanescentes” e sua memória, já que a história dos “remanescentes das comunidades dos quilombos” é parte constitutiva da história do Brasil. Nesse panorama, a aprovação do PL 627/95 era de extrema importância para assegurar a continuidade dessas comunidades, pois “[...] já se passaram sete anos desde a promulgação e até agora nenhum título foi expedido em favor dos remanescentes de quilombos”⁶⁸ (Relatório do deputado Severiano Alves, 1996, p. 2).

O projeto do deputado Alcides Modesto era uma iniciativa necessária para preencher essa lacuna no ordenamento constitucional brasileiro, uma regulamentação que estabelecesse parâmetros para a atuação do Estado, na perspectiva de garantir os títulos das terras dos chamados “remanescentes de quilombos”.

⁶⁸ A primeira comunidade titulada pelo INCRA foi a Comunidade de Boa Vista, no Município do Oriximiná, no Pará, em 24 de novembro de 1995.

O deputado Severiano Alves descreveu as comunidades negras “remanescentes de quilombos” que se encontravam em situação de conflito pela posse da terra ou ameaçadas de extinção (Relatório do deputado Severiano Alves, 1996, p. 3), como a comunidade negra do Rio das Rãs, na Bahia, as comunidades de Oriximiná, no Pará, o povoado de Mocambo, em Sergipe, a comunidade de Frechal, no Maranhão, e a comunidade dos Kalunga, em Goiás, entre outras. “Conforme estudos antropológicos, essas comunidades guardam **vínculos históricos e culturais** com antigos quilombos que existiam em cada uma dessas regiões, constituindo-se, portanto, em remanescentes de quilombos, nos termos definidos pela Constituição” (Relatório do deputado Severiano Alves, 1996, p. 3. Grifo nosso).

O deputado afirmou que a grande novidade do projeto estava na associação entre as terras tituladas dos “remanescentes” com o patrimônio cultural brasileiro, nos termos dos artigos 215 e 216 da Constituição Federal.

Para tanto, o art. 1º do projeto explicita melhor que as terras ocupadas pelos remanescentes dos antigos quilombos, indispensáveis à sua reprodução física e sociocultural, e portadoras de referência à sua identidade segundo seus usos, costumes e tradições, as áreas detentoras de recursos ambientais necessários à conservação dos usos, costumes e tradições dos remanescentes dos antigos quilombos são parte integrante do Patrimônio Cultural Brasileiro, necessitando, portanto, de proteção. (Relatório do deputado Severiano Alves, 1996, p. 3)

Severiano Alves considerou os “remanescentes dos antigos quilombos” como parte constitutiva do patrimônio cultural brasileiro.

Para demonstrar o apoio da sociedade civil ao projeto do deputado Alcides Modesto, Severiano Alves assinalou que o projeto de lei foi objeto de longos debates, com a participação de distintas entidades, como o movimento negro, as lideranças das “comunidades remanescentes de quilombos”, a ANPUH, a ABA e a Procuradoria-Geral da República. Como prova dessas discussões, o deputado citou o Seminário “Remanescentes de Quilombos”, organizado pela Câmara dos Deputados em 1995. “Em face do alcance social e da relevância do projeto, emitimos parecer favorável à presente proposição, com apresentação das emendas [...]” (Relatório do deputado Severiano Alves, 1996, p. 5).

O deputado Severiano Alves apresentou uma emenda supressiva que visava retirar do texto o art. 10⁶⁹, sobre a titulação individual do projeto. Para justificar tal modificação, o então deputado acionou os estudos históricos e antropológicos para demonstrar que os “remanescentes de quilombos” viviam somente em comunidade. Nesse cenário, os “remanescentes” foram conectados à noção de território comum, tornando assim, para Severiano Alves, dispensável tal dispositivo.

O deputado elaborou uma emenda modificativa, que dava uma nova redação ao artigo 11⁷⁰. “Dê-se ao art. 11 do projeto a seguinte redação: Art. 11 É facultada à comunidade interessada a formação de associação, em nome da qual será registrada a área demarcada” (Relatório do deputado Severiano Alves, 1996). Para o deputado, o artigo 11, como descrito no projeto, feriria o princípio constitucional da liberdade de associação. Ele retirou a titulação individual e facultou a criação das associações. Cabe a pergunta: caso a comunidade não formasse uma associação, o título da terra ficaria em nome de quem?

As emendas do deputado Severiano Alves são os primeiros sinais de que o Estado brasileiro não dispunha de ferramentas para lidar com os “remanescentes”. As terras dos “remanescentes” foram consideradas como um patrimônio. Nesse sentido, a associação entre terra e patrimônio generalizou a titulação das terras, pois tal política não beneficiaria apenas os “remanescentes”, mas a sociedade brasileira, pois a questão aqui era a proteção do patrimônio cultural brasileiro.

Nessa leitura, é interessante que ao tempo que o Estado reconhecia a propriedade definitiva das terras dos “remanescentes”, o mesmo Estado definia que essas terras não poderiam ser utilizadas da forma que os comunitários desejassem, já que a sua alienação foi proibida, pois, novamente, tratava-se de um patrimônio.

No projeto de Alcides Modesto apareceram duas formas de titulação, a saber, a individual e a coletiva. Entretanto, Severiano Alves retirou a titulação individual do projeto. Para justificar a sua ação, o congressista acionou as pesquisas antropológicas e históricas. Fica evidente que a antropologia contribuiu, no Congresso Nacional, para a construção dos

⁶⁹ “Art. 10 Os remanescentes, se não viverem em comunidade, receberão títulos individuais, que serão registrados nas comarcas onde se encontrarem os terrenos.” (Projeto de Lei nº 627, 1995).

⁷⁰ “Art. 11 Caso vivam em comunidade, os remanescentes deverão formar uma associação, em nome da qual será registrada a área demarcada.” (Projeto de Lei nº 627, 1995).

“remanescentes”: a terra de uso comum começou a ter destaque. Assim, o uso comum da terra emerge como a única forma de apropriação da terra dos “remanescentes”.

Mas a titulação coletiva esbarra nas ferramentas estatais, uma vez que a terra deve estar registrada em nome de uma pessoa jurídica ou física. Entretanto, o deputado afirmou que os “remanescentes” não são obrigados a se associar. Resta a questão: como registrar o título coletivo?

Em 10 de abril de 1996, a Comissão de Educação, Cultura e Desporto aprovou, por unanimidade, com emendas, o PL 627/95, nos termos do parecer do deputado Severiano Alves. Votaram os deputados: Agnaldo Timóteo (PPR/RJ); Alexandre Santos (PSDB/RJ); Cláudio Chaves (PP/AM); Cleonânicio Fonseca (PRN/SE); Costa Ferreira (PP/MA); Dolores Nunes (PP/TO); Eurico Miranda (PPR/RJ); Flávio Arns (PSDB/PR); Esther Grossi (PT/RS); João Fassarella (PT/MG); José Linhares (PPB/CE); Luciano Castro (PPR/RR); Marisa Serrano (PMDB/MS); Elias Abrahão (PMDB/PR); Maria Elvira (PMDB/MG); Mário de Oliveira (PP/MG); Maurício Requião (PMDB/PR); Moacyr Andrade (PPR/AL); Padre Roque (PT/PR); Paes Landim (PFL/PI); Paulo Lima (PFL/SP); Pedro Wilson (PT/GO); Ricardo Gomyde (PCdoB); Rita Camata (PMDB/ES); Severiano Alves (PDT/BA); Telma de Souza (PT/SP); Ubiratan Aguiar (PSDB/CE) e Vic Pires Franco (PFL/PA).

3.4.1.3 – Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias

Em junho de 1998, o PL 627/95 foi objeto de análise da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. O referido projeto foi anexado ao Projeto de Lei 3207/97, isto é, ao projeto da então senadora Benedita da Silva (PT/RJ), o Projeto de Lei do Senado 129, de 1995 (PLS 129/95). Antes de descrevermos o debate que ocorreu nessa Comissão sobre a titulação das terras dos “remanescentes das comunidades dos quilombos”, apresentaremos o PLS 129/95.

3.5 – Projeto de Lei do Senado 129/95

Em 1995, a então senadora Benedita da Silva (PT/RJ) elaborou o Projeto de Lei do Senado número 129 (PLS 129/95), que tinha por objetivo regulamentar o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

O PLS 129/1995 objetivava garantir o direito à propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, assegurado pelo artigo 68 do ADTC. Para tal, o projeto definiu quem eram essas comunidades e o órgão responsável pela discriminação e demarcação das terras ocupadas pelos remanescentes.

O projeto assim definiu em seu artigo 2º: “São considerados remanescentes dos quilombos os descendentes dos primeiros ocupantes dessas comunidades, em cujas terras mantenham morada habitual” (Projeto de Lei do Senado nº 129, 1995, p. 1).

Benedita da Silva, em seu projeto, estabeleceu um prazo de 90 dias, a contar da promulgação da lei, para a discriminação e demarcação das terras ocupadas pelos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. O órgão eleito para a tarefa foi o INCRA. A senadora justificou tal eleição, tendo em vista que a discriminação e a demarcação eram em áreas rurais, e o INCRA já atuava nessas áreas. Assim, “[...] essa é agência governamental mais habilitada para esses trabalhos” (Projeto de Lei do Senado nº 129, 1995, p. 4).

No artigo 4º do projeto, estabeleceu que além das características étnicas e raciais, os interessados no reconhecimento deveriam apresentar um histórico de ocupação da terra:

Art. 4º Ressalvadas as hipóteses de reconhecimento universal e incontestável os interessados no reconhecimento do direito a propriedade, assegurado pela Constituição, devem além das características étnicas e raciais, apresentar um histórico da ocupação e elementos comprobatórios de posse para legitimar a sua titulação definitiva. (Projeto de Lei do Senado nº 129, 1995, p. 2).

Esse artigo, segundo Benedita da Silva, tinha por fim evitar que “terceiros, aproveitadores ou oportunistas” (Projeto de Lei do Senado nº 129, 1995, p. 4), viessem a se beneficiar do direito constitucionalmente assegurado aos legítimos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. “Daí, ressalvadas as hipóteses da incontroversibilidade da pretensão titulatória, exigem-se características étnicas e raciais compatíveis com o direito invocado, além de histórico da ocupação e outros elementos de posse” (Projeto de Lei do Senado nº 129, 1995, p. 4).

O artigo 5º estabelecia que concluída a discriminação, a União outorgaria aos ocupantes legítimos os títulos definitivos de propriedade, que teriam todos os efeitos jurídicos, independentemente de transcrição no Registro Imobiliário.

A senadora Benedita da Silva visava prestar eficácia ao artigo 68 do ADCT e resgatar a antiga dívida da Nação para com os remanescentes das comunidades negras dos quilombos.

Os quilombos, segundo a senadora, constituíram a saga mais comovente da raça negra no Brasil. Essa saga se materializou em esconderijos, onde os escravos se refugiavam da opressão e da violência produzidas pelos “primeiros colonizadores” (Projeto de Lei do Senado nº 129, 1995, p. 3).

Os quilombos constituem um caso exemplar de uma “República verdadeiramente justa no Brasil” (Projeto de Lei do Senado nº 129, 1995, p. 3). São formas “primitivas de organização comunitária” (Projeto de Lei do Senado nº 129, 1995, p. 3), baseadas na solidariedade e no respeito mútuo, em que a produção e o trabalho eram socializados.

A senadora justificou o seu projeto em dois pontos: cumprir a Constituição Federal; e a reparação histórica. No tocante à reparação histórica, a senadora acionou a violência e a opressão para demonstrar que os quilombolas foram obrigados a viver em esconderijos. A titulação de suas terras seria uma forma de pagamento por esses danos.

A senadora exaltou o quilombo, como um contraponto à sociedade colonial. O quilombo seria um caso exemplar de uma “República verdadeiramente justa”, em que as relações sociais eram permeadas de solidariedade e respeito mútuo, e a produção e o trabalho eram socializados. Ou seja, o quilombo construiu relações sociais baseadas no igualitarismo, ao contrário da sociedade colonial.

No projeto da senadora, a titulação das terras emergiu como uma forma de reparação histórica. Os beneficiários dessa política seriam os descendentes dos primeiros ocupantes dos quilombos. A raça seria um parâmetro para identificar os “remanescentes”.

No projeto de Alcides Modesto havia uma conexão entre direito à terra e o direito à cultura. Já no projeto de Benedita da Silva figurou somente o direito à terra. Isso é importante, pois explica a eleição dos órgãos que tratariam da questão dos “remanescentes”. O projeto de Alcides Modesto concedeu destaque à Fundação Cultural Palmares, já que o direito à cultura era mais importante. Já no projeto da senadora o destaque foi para o INCRA, pois aqui se tratava de uma regularização fundiária.

Em 1995, no Congresso Nacional, surgiram duas interpretações dos “remanescentes” e de suas terras. Uma interpretação que concedeu destaque para a cultura, e outra ressaltava o direito à terra. A senadora Benedita da Silva foi fortemente criticada por alguns atores que defendiam a leitura cultural dos “remanescentes”.

3.5.1 – As críticas da Assessoria Antropológica da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Comunidades Indígenas e Minorias) do Ministério Público Federal e da Associação Brasileira de Antropologia (ABA)

Em 3 de maio de 1995, a então Assessoria Antropológica da 6ª Câmara teceu distintas críticas⁷¹ em relação ao Projeto de Lei 129/95. A Assessoria legitimou tais críticas ao afirmar que o PL 129/95 dizia respeito à área de atuação da 6ª Câmara, e suas críticas foram fruto da experiência em casos concretos referentes à aplicação do artigo 68.

A primeira crítica foi em relação ao 2º artigo do projeto, que estabelecia o vínculo biológico entre os “remanescentes” com os antigos quilombos. Para a Assessoria, dificilmente se comprovaria tal vínculo, já que envolveria análise do material genético dos “remanescentes”, e ainda as Ciências Sociais, em particular a Antropologia, afirmam que o critério biológico não é determinante para o estabelecimento da continuidade temporal de um grupo social.

A Assessoria defendeu como parâmetro a continuidade social, isto é, a identificação das comunidades dar-se-ia pela avaliação da identidade, dos valores e dos modos de criar, fazer e viver. Esses elementos estariam conectados com os antigos quilombos. Para validar o seu parâmetro, os antropólogos descreveram o seguinte caso:

Pode-se citar o caso dos índios Kadiwéu do Mato Grosso do Sul, que recorriam ao sequestro de crianças de outros grupos para sua própria reprodução social, uma vez que evitavam eles próprios a procriação por meios biológicos. Assim, os atuais Kadiwéu não são descendentes biológicos dos Kadiwéu antigos. Não obstante seus membros possuírem patrimônio genético distinto, a atual comunidade Kadiwéu possui um vínculo de continuidade histórica e social com a comunidade Kadiwéu ancestral. (Assessoria Antropológica, 1995, p. 14).

O 2º artigo do projeto previa, além da conexão biológica, que os “remanescentes” ainda estivessem ocupando as mesmas terras que a comunidade ancestral. A Assessoria

⁷¹ Germano Crisóstomo Frazão (advogado) e Adolfo Neves de Oliveira Jr. (antropólogo) elaboraram as críticas ao projeto da senadora Benedita da Silva.

criticou tal critério, e novamente acionou os casos concretos em que a 6ª Câmara atuou. Os antropólogos constataram que após o relaxamento institucional da perseguição aos escravos fugidos, distintas comunidades se deslocaram das áreas em que viviam, para outros espaços que apresentassem melhores condições para o plantio. A fim de provar tal argumento, os antropólogos citaram o exemplo das comunidades dos rios Trombetas, Erepecurú, Cuminá e Curuá, no Pará, que se deslocaram, no decorrer da história, da parte alta dos rios, em que a navegação era difícil devido às cachoeiras e às corredeiras, para o curso baixo do rio.

O 3º artigo também foi alvo das críticas dos antropólogos, já que este artigo elegeu o INCRA como órgão responsável pela titulação das terras dos “remanescentes”. Segundo os antropólogos, a discriminação e a demarcação das terras dos “remanescentes” não poderiam ser compreendidas como uma reforma agrária, área de especialidade do Instituto, pois a referência para identificar e demarcar essas terras era a identidade do grupo formador da sociedade brasileira, nos termos do artigo 216 da Constituição Federal. Aqui não se compreendeu a regularização das terras dos “remanescentes” como simples problema fundiário, senão como uma questão de preservação do patrimônio cultural brasileiro. Daí a referência ao artigo 216. Nessa perspectiva, quem deveria cuidar da discriminação e da demarcação era a FCP.

A Assessoria questionou o 4º artigo, que previa a apresentação de características raciais para o reconhecimento da comunidade enquanto “remanescente de quilombo”. Para os antropólogos, o projeto, novamente, adotou um critério biológico para definir os “remanescentes”.

Por fim, a Assessoria questionou o artigo 5º, pois na visão dela o artigo previa a expedição do título individual. Os antropólogos afirmaram que essa forma de titulação violaria o artigo 216 da Constituição, pois aqui as terras foram compreendidas como um patrimônio. Ainda, a questão não se resumia à transformação da posse em propriedade, e sim que a terra é primordial para a reprodução social e cultural dos “remanescentes”, já que a terra e os recursos naturais são apropriados de forma comum e sua titulação individual contraria a organização social dos “remanescentes”.

A ABA encaminhou críticas ao projeto da senadora Benedita da Silva criticando a conceituação de “remanescentes de quilombos” como descendentes dos primeiros ocupantes dessas terras pela senadora.

A definição de um grupo através do critério de morada habitual pode deixar de lado importantes segmentos daquela população que dali temporariamente se afastam em função de trabalhos sazonais ou da aquisição de benefícios assistenciais (como a educação, p. ex.), permanecendo, no entanto, emocionalmente ligados aos valores da comunidade de origem, onde mantêm as suas obrigações e interesses econômicos sociais. A literatura antropológica sobre as cidades africanas mostrou à sociedade a impropriedade do conceito de destribalização quando um membro das etnias nativas deixa de ser visto como parte de uma coletividade, sendo enquadrado legalmente como um trabalhador individual. Através de tal artifício, a administração colonial britânica queria minimizar a significação demográfica da população nativa e justificar a expropriação das terras do patrimônio destas coletividades. (João Pacheco de Oliveira – Carta à senadora Benedita da Silva, 1995, p. 83).

Já em relação à descendência, a ABA alertou que estabelecer cadeias genealógicas que remontam a mais de 150 anos seria uma tarefa difícil para os técnicos encarregados e que tal critério abriria brechas para possíveis questionamentos no Judiciário dos atos de reconhecimento realizados pelo Estado. Essa forma de reconhecimento não leva em consideração processos sociais, como doação e casamento com pessoas de fora, que podem ser importantes na construção da coletividade, sendo regulada por seus usos e costumes.

Em resumo, a ABA defendia que a definição dos “remanescentes” não deveria ser racial ou biológica; esses grupos deveriam ser compreendidos pelas suas criações sociais, que têm como principais características a posse e o uso comum da terra, e pelo seu patrimônio cultural, ou seja, pelas suas identidades próprias.

A ABA questionou a titulação individual presente no projeto da senadora. Para a Associação, os “remanescentes” não podem ser vistos como pertencentes à classe de trabalhadores rurais, porquanto essas comunidades sofrem discriminações específicas em virtude de sua cor e por causa do uso comum da terra. A solução seria a titulação coletiva, pois respeitaria a forma de apropriação da terra e, com isso, as suas tradições culturais próprias. Sugeriu, também, que as comunidades criassem uma associação para gerenciar coletivamente a terra e os recursos naturais presentes nela. A ABA defendeu que o título ficasse em nome de uma associação.

No tocante ao órgão responsável pela titulação, os antropólogos questionaram a eleição do INCRA, pois, para a ABA, quem deveria conduzir a regularização das terras era o Ministério da Cultura, por se tratar da preservação do patrimônio cultural brasileiro e, especificamente, da diversidade étnica e cultural.

Os antropólogos questionaram a leitura racial dos “remanescentes” realizada pela então senadora Benedita da Silva. Para eles, a questão não se resumia na reparação histórica, mas na proteção de um patrimônio cultural. Assim, os “remanescentes” foram associados à proteção de um modo de vida, que faz parte de um patrimônio.

A terra era primordial para a reprodução social e cultural dos “remanescentes”, daí a necessidade de regularizar tal terra. Assim, a questão construída pelos atores não se resumia à simples regularização fundiária, mas dizia respeito à preservação de uma cultura. E mais uma vez o destaque foi o direito à cultura, e a FCP, como tal, seria a responsável por lidar com as terras dos “remanescentes”.

Nesse panorama, certas grandezas foram associadas aos “remanescentes”: patrimônio cultural, identidade, memória e etnia. Todas essas grandezas estavam conectadas à terra dos “remanescentes”; como o modo de vida era comum, o uso da terra também era comum, ou seja, as terras dos comunitários não eram apropriadas em lotes individuais, como rezava a cartilha da propriedade privada individual. Consequentemente, a terra não foi compreendida como um meio de produção, mas como algo conectado à história e ao modo de vida dos “remanescentes”.

Cada vez mais, a conexão entre o uso comum da terra e os “remanescentes” foi sendo fortalecida pelos atores. O primeiro a fazer essa associação foi o deputado Severiano Alves.

A partir desse momento, a leitura do uso comum da terra vai se tornar hegemônica no Congresso Nacional. Assim, para fins analíticos, vamos enquadrar os atores que defendiam essa compreensão dos “remanescentes” num mesmo grupo: o grupo do uso comum da terra. O grupo ganhou vida por meio de distintos porta-vozes, que até esse momento foram o deputado Alcides Modesto, o deputado Severiano Alves, a Assessoria Antropológica e a ABA.

3.5.2 – Parecer do senador Nabor Júnior (PMDB/AC)

Em 14 de maio de 1997, o projeto da senadora Benedita da Silva tramitou na Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal. O relator do projeto foi o então senador Nabor Júnior⁷² (PMDB/AC).

Este senador considerou o projeto constitucional e coerente com a boa técnica. Porém, destacou que o PLS necessitava de alguns aperfeiçoamentos, “[...] para que não remanesçam

⁷² Nabor Júnior, branco, foi deputado federal constituinte (1987 a 1991), deputado federal nas legislaturas 1975 a 1979 e 1979 a 1983, e senador nas legislaturas 1987 a 1995 e 1995 a 2003.

dúvidas quanto à sua integral juridicidade e à observância de cautelas indispensáveis à elaboração responsável das leis” (Parecer nº 264, 1997, p. 1).

O artigo 1º do projeto não sofreu alteração. O 2º artigo ficou dessa forma:

Art. 2º São considerados remanescentes dos quilombos pessoas, grupos ou populações que, por sua identidade histórica ou cultural, exprimam aspectos humanos, materiais e sociais dos antigos refúgios de escravos assim denominados e que mantenham morada habitual nos sítios onde se originaram as Comunidades. (Parecer nº 264, 1997, p. 2).

Na primeira versão do artigo, os “remanescentes dos quilombos” eram aquelas comunidades que descendiam dos primeiros ocupantes, ou seja, dos quilombolas. Já nessa versão, os “remanescentes dos quilombos” são pessoas, grupos ou populações que estão conectadas, por meio da história ou cultura, aos antigos refúgios de escravos. Segundo Nabor Júnior, essa alteração era necessária, pois a primeira versão do projeto somente continha o critério biológico; dessa forma seria difícil identificar tais comunidades, “[...] pois são notórias as dificuldades materiais e técnicas, apontadas pelos estudiosos, para a sua determinação” (Parecer nº 264, 1997, p. 1).

O senador Nabor Júnior alterou a compreensão de “remanescente”, dando um sentido cultural para o projeto da senadora Benedita da Silva. Dessa forma, o grupo do uso comum da terra ganhou mais um porta-voz no Congresso Nacional. Ainda, o senador destacou uma continuidade histórica entre os primeiros membros do grupo e os “remanescentes”. Essa continuidade seria comprovada por meio da identidade do grupo, traduzida em valores e modo de vida. Essa identidade, segundo Nabor Júnior, foi construída ao longo dos últimos 250 anos, “[...] desde a primeira rebelião historicamente efetiva, em Palmares” (Parecer nº 264, 1997, p. 1).

Para o senador, a experiência quilombola não ficou restrita a Palmares. Para fundamentar tal argumento, Nabor Júnior acionou os estudos da FCP, que afirmam que os quilombos foram fenômenos que ocorreram entre os séculos XVIII e XIX, em distintos lugares do território nacional, desde Oriximiná, no Pará, até Cafundó, em São Paulo, passando pelos Kalungas em Goiás. “Embora não seja viável quantificar e localizar de imediato as localidades remanescentes e seus integrantes, sabe-se que estão em causa grandes e numerosas comunidades” (Parecer nº 264, 1997, p. 2).

A FCP foi eleita como órgão responsável para discriminação e delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Art. 3º O Poder Executivo efetivará, no prazo de 90 (noventa) a 180 (cento e oitenta) dias, a contar da promulgação desta lei, por intermédio da Fundação Cultural Palmares, os trabalhos para promover a discriminação e delimitação administrativa das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em todo território nacional.

Parágrafo único. Para desempenhar a tarefa incumbida pela presente lei, a Fundação Cultural Palmares poderá requisitar informações, dados e subsídios de outros órgãos da administração pública em todos os níveis, podendo, ainda, solicitá-lo a entidades e organizações científicas, sociais, comunitárias e religiosas. (Parecer nº 264, 1997, p. 2)

A FCP ficaria responsável pela identificação das comunidades, discriminação e delimitação das terras. O relator acionou o Estatuto da FCP para legitimar tal alteração; em seu artigo 11 consta o seguinte: “promover e apoiar a realização de **ações, estudos, pesquisas e outras atividades** que objetivem identificar, recuperar e preservar os processos e testemunhos decorrentes das contribuições do povo negro e seus descendentes na formação da Nação Brasileira” (Parecer nº 264, 1997, p. 2. Grifo do relator).

Outra justificativa levantada por Nabor Júnior foi que o órgão tinha experiência e “alto conceito” (Parecer nº 264, 1997, p. 2) nacional e internacional para a empreitada.

Mais uma vez, a FCP foi eleita como órgão responsável pela titulação das terras dos “remanescentes”, pois o senador concedeu um destaque maior para o direito à cultura.

O artigo 4º teve a seguinte redação:

Art. 4º Ressalvadas as hipóteses de reconhecimento universal e incontestável, conforme estudos concluídos pela Fundação Cultural Palmares até da sanção da lei, os interessados no reconhecimento do direito de propriedade nela prescrito deverão ingressar com pleito reivindicatório, através de representante especialmente designado.

Parágrafo único. O representante da comunidade será o responsável pela apresentação e justificação das razões do seu pedido de reconhecimento dos direitos à posse da terra pleiteada. (Parecer nº 264, 1997, p. 2).

Aqui o critério racial foi suprimido, já que para o relator esse critério era semelhante ao da descendência, ou seja, remete a um caráter biológico. O senador considerou que esses critérios são mais abrangentes, já que a primeira versão do artigo exigiria que a comunidade apresentasse elementos comprobatórios de posse. Aqui aparecem, somente, apresentação e justificação das razões para o reconhecimento. Para legitimar tal alteração, o relator mobilizou os estudos empreendidos pelas Ciências Sociais, especialmente a Antropologia.

No artigo 5º, o relator incluiu um parágrafo:

Parágrafo único. As áreas tituladas às comunidades remanescentes de quilombos serão integradas ao patrimônio cultural brasileiro, nos termos do caput do art. 216 da Constituição Federal, fazendo-se assentamento das mesmas em escritura definitiva com cláusula “pro indiviso”, cabendo à Fundação Cultural Palmares, dentre de suas atribuições ordinárias, dar-lhe proteção e controlar seu uso. (Parecer nº 264, 1997, p. 3).

O relator acionou o artigo 216 da Constituição de 1988 para transformar as terras dos “remanescentes das comunidades dos quilombos” em patrimônio cultural brasileiro. A consequência desse ato foi que as terras dos “remanescentes” não poderiam ser alienadas.

No início do projeto, o congressista considerou os “remanescentes” como pessoas, grupos ou população. Tal definição abre dois caminhos, a saber, titulação individual ou coletiva. Essa definição dúbia dos “remanescentes” deve-se ao fato de que Nabor Júnior considerou que as formas de titulação dependerão das circunstâncias de sobrevivência das comunidades. Aqui temos uma contradição: ao passo que no parágrafo único do artigo 5º a escritura definitiva teria uma cláusula “pro indiviso”, o relator abriu caminho para a titulação “pro diviso”.

A Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal aprovou o relatório do senador Nabor Júnior. Votaram favoravelmente: Abdias Nascimento (PDT/RJ); Carlos Bezerra (PMDB/MT); Cassildo Maldaner (PMDB/SC); Gilvan Borges (PMDB/AP); João França (PMDB/RR); Jonas Pinheiro (PFL/MT); José Roberto Arruda (PSDB/DF); Leomar Quintanilha (PPB/TO); Lúdio Coelho (PSDB/MS); Mauro Miranda (PMDB/GO); Marluce Pinto (PMDB/RR); Nabor Júnior (PMDB/AC); Osmar Dias (PSDB/PR) e Valmir Campelo (PTB/DF). Abstenção: Benedita da Silva (PT/RJ). Não houve nenhum voto contrário ao parecer do senador Nabor Júnior.

O PLS 129 não passou pelo Plenário do Senado Federal, somente no âmbito das comissões. No dia 3 de junho de 1997, a Mesa Diretora do Senado Federal encaminhou o PLS 129/95 para apreciação na Câmara dos Deputados.

Na Comissão de Assuntos Sociais, o projeto da senadora foi modificado. Como vimos, o PLS 129/1995 se adequou às críticas feitas pelos antropólogos; agora, o que define os “remanescentes” é a sua identidade histórica ou cultural. Essa identidade comprovaria a conexão entre os “remanescentes” e os quilombolas do período da escravidão.

A regularização das terras foi vista como uma forma de preservar o patrimônio cultural brasileiro, e quem deveria conduzir tal processo era a FCP. A leitura sobre os “remanescentes” e suas terras foi a compreensão tanto dos antropólogos como do deputado Alcides Modesto, ou seja, a regularização da terra foi compreendida como uma forma de preservar um patrimônio cultural.

3.6 – A Tramitação do PLS 129/95 na Câmara dos Deputados

Na Câmara dos Deputados, o PLS 129/95 se transformou no Projeto de Lei nº 3.207, de 1997 (PL 3.207/97).

3.6.1 – Comissão de Educação, Cultura e Desporto

Essa foi a primeira Comissão a analisar o PL 3.207/97. O relator foi o mesmo do PL 627/97, o deputado Severiano Alves (PDT/BA).

O congressista utilizou, praticamente, todas as justificativas que foram acionadas na relatoria do PL 627/95. Descreveu os avanços que o texto constitucional proporcionou às chamadas minorias e a conexão entre os “remanescentes das comunidades de quilombos” e o patrimônio cultural brasileiro. É importante frisar que nessa relatoria o deputado Severiano Alves lançou mão de novos argumentos para legitimar a titulação das terras dos “remanescentes”.

O relator acionou a historiografia para demonstrar que essa área do conhecimento realizou distintos estudos, análises e pesquisas que colocaram em debate o passado escravagista sob novas perspectivas, ou seja, no resgate da participação da população negra como sujeito da sua própria história, “através da luta e resistência cotidiana à escravidão que lhe foi imposta pelo colonizador” (Relatório do deputado Severiano Alves, 1997, p. 6). O quilombo foi acionado, nesse cenário, como um caso exemplar de manifestação de rebeldia e resistência contra o sistema escravocrata.

Para legitimar seu argumento, o deputado mencionou o historiador Clóvis Moura:

Por força de sua organização político-social e econômica e resistência armada contra a dominação servil, muitos pensam que só existiu o famoso “Quilombo de Palmares”, cujo líder Zumbi, ainda hoje, encarna o protótipo e símbolo de luta para o movimento negro organizado em nosso País. Segundo estudos históricos recentes, existiram centenas de quilombos espalhados por todo o território nacional. Conforme acentua o historiador Clóvis Moura, em seu livro “Quilombos: resistência ao escravismo”, até mesmo em regiões onde o coeficiente demográfico do escravo negro era pequeno, o fenômeno do quilombismo se fez presente. Hoje, há comunidades negras que guardam vínculos históricos e culturais com antigos quilombos, constituindo-se, portanto, em remanescentes de quilombos, nos termos definidos pela Constituição Federal. (Relatório do deputado Severiano Alves, 1997, p. 7).

O deputado Severiano Alves citou ainda o antropólogo Kabengele Munanga para justificar a necessidade de aprovação na Comissão do PL 3.207/97:

Nesses espaços comunitários, viviam e vivem em simbiose com a natureza, produzindo seus meios de vida e partilhando com todos os frutos de seu trabalho (cultivos de subsistência, pequenas criações, extrativismo, coleta e pesca artesanal). Cultivavam e cultivam plantas medicinais, entre outras destinadas aos seus ritos e curas. Conhecem profundamente o meio em que vivem, os recursos naturais e contribuem com suas práticas tradicionais de manejo para a diversidade biótica.

A partir da década de 50 e, sobretudo, pós-64, em função do modelo de desenvolvimento urbano-industrial adotado pelo País, essas comunidades experimentaram pressões sobre suas terras. A grilagem, os projetos de construção de hidrelétricas e rodovias, reservas florestais, parques e APAs, instalação de grandes projetos agropecuários e minerais tornaram-se impactos em relação à terra e ao modo de vida dessas comunidades. (MUNANGA, Kabengele (org.). Estratégias e Políticas de Combate à Discriminação Racial. Apud Relatório do deputado Severiano Alves, 1997, p. 7/8).

Em 17 de setembro de 1997, a Comissão de Educação, Cultura e Desporto aprovou, por unanimidade e sem emenda, o PL 3.207/97. Votaram os deputados: Ademir Cunha (PDC/PE); Ademir Lucas (PSDB/MG); Aécio de Borba (PPR/CE); Augusto Nardes (PPR/RS); Cláudio Chaves (PP/AM); Djalma de Almeida César (PMDB/PR); Eduardo Coelho (PSDB/SP); Expedito Júnior (PL/RO); Gonzaga Patriota (PSB/PE); João Faustino (PSDB/RN); João Thomé Maestrinho (PMDB/AM); Maria Elvira (PMDB/MG); Mário de Oliveira (PP/MG); Marisa Serrano (PMDB/MS); Maurício Requião (PMDB/PR); Oswaldo Soler (PMDB/MT); Padre Roque (PT/PR); Paulo Lima (PFL/SP); Pedro Yves (PMDB/SP); Ricardo Gomyde (PCdoB/PR); Severiano Alves (PDT/BA); Wagner Nascimento (PTB/MG); Wagner Rossi (PMDB/SP) e Wolney Queiroz (PDT/PE).

3.6.2 – Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias

Após a aprovação na Comissão de Educação, Cultura e Desporto, o PL 3.207/97 foi encaminhado para a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, tendo como relator o deputado Luiz Alberto⁷³ (PT/BA). O relator, como visto anteriormente, apensou o PL 627/95 ao PL 3.207/97. Analisaremos os dois projetos juntos.

O relator defendeu que o quilombo existiu em todo o território nacional, e esse seria uma autêntica manifestação de resistência da população negra ao sistema escravocrata. O quilombo foi uma afirmação da luta contra as condições em que os afro-brasileiros viviam. Nessa perspectiva, segundo o deputado, o quilombo foi um instrumento de reelaboração de comunidades livres no Brasil.

O quilombo, nessa leitura, teve dois objetivos, a saber: a defesa e a produção. A defesa se traduziu em formas de fugas, e a produção se deu pelo desenvolvimento de atividades extrativistas e agrícolas. “Terminado o período escravocrata, as comunidades quilombolas subsistiram, graças às atividades agrícolas desenvolvidas nas terras por eles ocupadas” (Relatório do deputado Luiz Alberto, 1998, p. 2). A terra é mobilizada, aqui, não somente como algo que possibilitou a resistência ao sistema escravocrata, mas como um meio de produção, de sobrevivência e de preservação de uma cultura (Relatório do deputado Luiz Alberto, 1998).

O deputado relatou que essas formas de vida sofrem pressões por causa de suas terras – pressões exercidas tanto pelo poder público, como, por exemplo, na construção de rodovias, implementação de reservas ambientais, entre outros, quanto pela iniciativa privada, na instalação de grandes projetos agropecuários e minerais e nas ações de grileiros. Diante desse cenário, o relator defendeu o direito dessas comunidades na permanência em suas terras; somente assim elas conservariam seus hábitos e costumes, ou seja, sua cultura.

Luiz Alberto acionou dois dispositivos da Constituição pra legitimar tanto o PL 627/95 como o PL 3.207/97: o § 5º do artigo 21.6⁷⁴ e o artigo 68 do ADTC⁷⁵. O deputado argumenta que foi a primeira vez na história do Brasil que um texto constitucional abordou os quilombos.

⁷³ Luiz Alberto, negro, foi deputado federal nas legislaturas 1997 a 1999, 2001 a 2003 e 2003 a 2007.

⁷⁴ “Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.” (BRASIL, 1988).

⁷⁵ “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.” (BRASIL, 1988).

O projeto de lei, oriundo do Senado e que se encontra sob nossa apreciação, atende aos expressos mandamentos de nossa Carta Magna, vindo a estabelecer os critérios e as normas que disciplinam a identificação, delimitação, demarcação e titulação dessas terras. Por isso, pelo mérito, o Projeto de Lei em epígrafe, merece a nossa aprovação. (Relatório do deputado Luiz Alberto, 1998, p. 3).

O deputado Luiz Alberto ressaltou que o PL 3.207/97 e o PL 627/95 deixaram de abordar alguns aspectos relativos aos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. No caso do PL 3.207/97: i) a definição e a identificação das terras e seus ocupantes; ii) os procedimentos de demarcação e de titulação; iii) as garantias de preservação das terras e dos valores culturais e étnicos dessas minorias. E em relação ao PL 627/95: i) a existência, no projeto de lei, de dispositivos meramente administrativos; ii) a desapropriação nos moldes da Lei Complementar 75, de 6 de julho de 1993; iii) o registro imobiliário das terras em nome de associações, na forma do art. 11⁷⁶. “Faz-se necessário, portanto, proceder às devidas alterações no projeto de lei 627, sob nosso exame. Optamos pela apresentação de um substitutivo que, mantendo-se o mais fiel possível ao texto original, contempla todos os reparos que julgamos necessários” (Relatório do deputado Luiz Alberto, 1998, p. 4). Assim, o relator apresentou o substitutivo 3.207-A/97⁷⁷. No 1º artigo do substitutivo, definiu da seguinte forma as terras ocupadas pelas “comunidades remanescentes dos quilombos”:

Parágrafo único: São terras ocupadas pelas **comunidades remanescentes dos quilombos** as assim reconhecidas pelos usos, costumes e tradições nelas desenvolvidas historicamente:
I – as terras ocupadas pelas comunidades remanescentes dos quilombos, no termos do art. 68 do ADCT; II – as áreas detentoras de recursos ambientais necessários à conservação dos usos, costumes e tradições das comunidades remanescentes de quilombos, contíguas às áreas de que trata o inciso I; III – os sítios que contenham reminiscências históricas dos quilombos; IV – os sítios que contenham reminiscências históricas dos quilombos. (Projeto de Lei nº 3207-A, 1998, p. 6/7. Grifo nosso).

No artigo 68 do ADCT aparece o termo “remanescentes das comunidades dos quilombos”; já no substitutivo do relator constam “comunidades remanescentes dos quilombos”. Podemos extrair dessa alteração que o deputado privilegiou o aspecto coletivo e não o individual. Outro ponto importante foi que o substitutivo não restringiu as terras das

⁷⁶ “Art. 11. É facultada à comunidade interessada a formação de associação, em nome da qual será registrada a área demarcada.” (Brasil, 1996).

⁷⁷ O deputado Luiz Alberto também apresentou um substitutivo ao projeto de lei 627/95, com o mesmo conteúdo que o projeto 3.207-A/97. Seguiremos esse último, pois ele foi vetado por Fernando Henrique Cardoso.

comunidades somente à área ocupada pela comunidade; agora faz parte da terra toda área necessária para a reprodução dos usos, costumes e tradições.

Art. 2º. Consideram-se comunidades remanescentes de quilombos, para fins desta lei, os grupos étnicos de preponderância negra, encontráveis em todo território nacional, identificáveis segundo categorias de autodefinição, habitualmente designados por “Terras de Preto”. “Comunidades Negras Rurais”, “Mocambos” ou “Quilombos”. (Projeto de Lei nº 3.207-A, 1998, p. 7).

Na versão do projeto apresentada pela senadora Benedita da Silva, o que definia os “remanescentes das comunidades dos quilombos” era a descendência; já na versão do senador Nabor Júnior, era sua identidade histórica e cultural; e no projeto do deputado Alcides Modesto, o vínculo histórico e social. No substitutivo do Luiz Alberto, ainda temos um condicionante, que são os grupos étnicos de preponderância negra. Entretanto, esse condicionante rompe o vínculo histórico com os antigos quilombos, ao passo que emergiram novas categorias nesse debate, como, por exemplo, as “comunidades negras rurais” e “terras de preto”. Essas categorias estavam associadas a outras formas de acesso à terra, como doação e compra. Nessa perspectiva, a noção de “comunidades remanescentes dos quilombos” não ficou restrita ao quilombo como espaço de escravos fugidos. A principal ferramenta de identificação era a autodefinição.

A FCP, o INCRA ou órgãos estaduais ficariam responsáveis pelo procedimento administrativo de reconhecimento das terras das “comunidades remanescentes dos quilombos”. Esse procedimento poderia ser aberto via requerimento, formulado por escrito ou verbalmente. O substitutivo autorizou as seguintes partes para requerer a instauração do procedimento administrativo: as entidades que representam as comunidades remanescentes dos quilombos, qualquer membro da comunidade, o Ministério Público e as entidades representativas dos interesses culturais, religiosos e políticos afro-brasileiros.

O procedimento administrativo da declaração de reconhecimento seria constituído das seguintes fases: identificação, reconhecimento, demarcação e declaração.

Art. 7º Fica assegurado à comunidade remanescente de quilombo, indicar representante assim como assistente técnico para acompanhamento de todas as fases dos procedimentos administrativos da declaração de reconhecimento iniciados no INCRA ou na Fundação Cultural Palmares ou órgãos dos estados. (Projeto de Lei nº 3.207-A, 1998, p. 8)

Competia à FCP a constituição de um grupo de trabalho para a elaboração do relatório técnico. Esse relatório se fundamentaria em estudos e levantamentos históricos, geográficos, antropológicos, cartográficos e memoriais. O grupo de trabalho seria composto de profissionais com conhecimento técnico-científico.

Art. 10. Concluídos os trabalhos do GT, este submeterá à Fundação Cultural Palmares relatório técnico, no qual constará: I – a identificação e a caracterização das terras e sítios a serem declarados Patrimônio Cultural Brasileiro, e suas respectivas plantas; II – a denominação do imóvel identificado, informado no conjunto territorial da área delimitada da comunidade de “remanescentes de quilombos”, “área de preservação contígua” ou “sítio de reminiscência histórica”; III- a circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel [...]. (Projeto de Lei nº 3.207-A, 1998, p. 9).

Competia à FCP, ao INCRA e aos órgãos de terras dos estados emitir a declaração de reconhecimento das terras das “comunidades remanescentes de quilombo”.

O INCRA ficou incumbido do procedimento de expedição de títulos de propriedade das “comunidades remanescentes dos quilombos” reconhecidas pela FCP. As terras ocupadas pelas “comunidades remanescentes dos quilombos” seriam consideradas de interesse social, para fins de preservação do patrimônio cultural brasileiro. O substitutivo previa a desapropriação caso terceiros estivessem ocupando as terras das comunidades. A desapropriação, mais uma vez, reforça o fato de que o substitutivo não demarcaria somente área que estivesse sendo ocupada pela comunidade, e sim a área que faz parte da reprodução do uso, costumes e tradições das comunidades.

Em nossa leitura, o deputado Luiz Alberto concedeu um maior destaque para o direito à terra, pois o congressista se preocupou em definir quais eram essas terras, no mesmo sentido defendido pelo grupo do uso comum da terra, ou seja, a conexão da terra a um modo de vida. Não considerou a terra das comunidades como um patrimônio cultural; a noção de patrimônio somente foi acionada para legitimar o dispositivo da desapropriação. Isso não quer dizer que não existia mais uma conexão entre o direito à terra e o direito à cultural, e sim que nesse momento foi concedido um destaque maior para o direito à terra.

Nessa perspectiva, o órgão eleito para titular as terras seria o INCRA, já que o deputado concedeu destaque maior para o direito à terra. A partir de 1997 os movimentos sociais e entidades defendiam o INCRA como órgão responsável pela titulação e destacaram o direito à terra, como demonstraremos no capítulo 5.

A leitura do grupo uso comum da terra sobre o artigo 68 foi sendo transformada aos poucos. No início o destaque era a cultura e, posteriormente, a terra.

O substitutivo previu duas formas de titulação, a saber, coletiva e condomínio:

Art. 19 É facultado ao INCRA, concluídos os procedimentos administrativos de expedição de título de propriedade, titular as comunidades de acordo com a manifestação destas, nas formas dispostas a seguir: I – em nome da entidade representativa da Comunidade Remanescente de Quilombos, devidamente constituída como pessoa jurídica e registrada em cartório do registro competente ou; II – em condomínio, na forma do art. 623 do Código Civil, com cláusula de inalienabilidade. (Projeto de Lei nº 3.207-A, 1998, p. 11/12).

No projeto 627/95, com a modificação na Comissão de Educação, Cultura e Desporto, era prevista somente a titulação coletiva, sendo facultada a criação de uma associação. Aqui há duas formas de titulação. Essa modificação teve como justificativa do deputado Luiz Alberto o fato de que ninguém poderia ser obrigado a associar-se; bastaria a discordância de uma única pessoa do grupo para que a criação da associação não ocorresse. “No entanto, encontramos em nosso Código Civil, precisamente no artigo 623 e seguintes, o instituto da propriedade em condomínio, pelo qual o imóvel, sendo propriedade comum, permanece indivisível” (Projeto de Lei nº 3.207-A, 1998, p. 4).

O substitutivo ainda previa garantias dos direitos individuais e coletivos das “comunidades remanescentes dos quilombos”. Reconhecia-se o direito ao pluralismo e a diversidade das comunidades, por meio do respeito à identidade, aos valores culturais, ao modo de criar, fazer e viver destas. Em relação às terras reconhecidas como pertencentes às comunidades localizadas em área regulamentada por legislação ambiental, não incidiriam as normas ambientais de uso e de exploração agropastoril.

No dia 30 de junho de 1998, a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias aprovou, por unanimidade, o PL 3.207-A/97, com substitutivo, nos termos do parecer do deputado Luiz Alberto. Votaram: Aroldo Cedraz (PFL/BA); Celso Russomanno (PSDB/SP); Ciro Nogueira (PFL/PI); De Velasco (PSD/SP); Elias Murad (PSDB/MG); Fábio Feldmann (PSDB/SP); Fernando Gabeira (PV/RJ); Gilney Viana (PT/MT); Inácio Arruda (PCdoB/CE); Jaques Wagner (PT/BA); José Carlos Aleluia (PFL/BA); Luciano Pizzatto (PFL/PR); Luiz Alberto (PT/BA); Nilmário Miranda (PT/MG); Osório Adriano (PFL/DF); Paulo Lustosa (PMDB/CE); Regina Lino (PMDB/AC); Ricardo Izar (PPR/SP); Salomão Cruz (PFL/RR); Sérgio Carneiro (PDT/BA) e Silas Brasileiro (PMDB/MG).

3.6.3 – Comissão de Constituição e Justiça e de Redação

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, o relator do PL 3.207-A/97 foi o deputado Nelson Pellegrino⁷⁸ (PT/BA). Ele fez algumas alterações no projeto no tocante à sua constitucionalidade. Assim, dois artigos da proposta foram modificados, pois avançavam, segundo Nelson Pellegrino, no poder regulamentar do Executivo. Nessa perspectiva, foram retirados a FCP e o INCRA, e substituídos por “órgão federal competente”, “[...] por melhor técnica legislativa e para não usurpar da prerrogativa do Poder Executivo em decidir qual órgão da sua administração será o mais apropriado para dar operacionalidade ao disposto nesta lei” (Relatório do deputado Nelson Pellegrino, 2001).

Em 31 de outubro de 2001, a Comissão de Justiça e de Redação aprovou, por unanimidade, o Projeto de Lei 3.207-B/97, com subemenda substitutiva do relator Nelson Pellegrino. Votaram: Aldir Cabral (PFL/RJ); André Benassi (PSDB/SP); Antônio Cruz (PMDB/MS); Átila Lira (PFL/PI); Augusto Farias (PFL/AL); Benedito Dias (PFL/AP); Bispo Wanderval (PTB/SP); Cezar Schirmer (PMDB/RS); Coriolano Sales (PDT/BA); Edmar Moreira (PPB/MG); Fernando Coruja (PDT/SC); Fernando Gonçalves (PTB/RJ); Freire Júnior (PMDB/TO); Geraldo Magela (PT/DF); Iéδιο Rosa (PMDB/RJ); Inaldo Leitão (PMDB/PB); Jaime Martins (PFL/MG); Jairo Carneiro (PFL/BA); José Antônio Almeida (PSB/MA); José Dirceu (PT/SP); José Genoíno (PT/SP); José Roberto Batochio (PDT/SP); Léo Alcântara (PSDB/CE); Luciano Bivar (PSL/PE); Luiz Eduardo Greenhalgh (PT/SP); Moroni Torgan (PSDB/CE); Nelo Rodolfo (PPB/SP); Nelson Marchezan (PSDB/RS); Nelson Pellegrino (PT/BA); Ney Lopes (PFL/RN); Odílio Balbinotti (PSDB/PR); Osmar Serraglio (PMDB/PR); Paes Landim (PFL/PI); Paulo Magalhães (PFL/BA); Renato Vianna (PMDB/SC); Ricardo Ferraço (PSDB/RS); Ricardo Rique (PMDB/PB); Roberto Balestra (PPB/GO); Robson Tuma (PFL/SP); Roland Lavigne (PFL/BA); Sérgio Carvalho (PSDB/RO); Sérgio Miranda (PCdoB/MG); Vicente Arruda (PSDB/CE); Vilmar Rocha (PFL/GO); Zenaldo Coutinho (PSDB/PA); Zulaiê Cobra (PSDB/SP); Wagner Rossi (PMDB/SP); Wagner Salustiano (PPB/SP) e Wolney Queiroz (PDT/PE).

⁷⁸ Nelson Pellegrino, branco, foi deputado federal nas legislaturas 1999 a 2003, 2007 a 2011 e 2011 a 2015. Atualmente é deputado federal.

Após a aprovação nessa Comissão, a Câmara dos Deputados enviou o PL 3.207/97, ou seja, o substitutivo do deputado Luiz Alberto, para a apreciação do Senado Federal. No dia 22 de abril de 2002, o Senado Federal comunicou à Câmara haver aprovado o substitutivo.

3.7 – Mensagem nº 370: o veto presidencial

No dia 13 de maio de 2002, o presidente da República Fernando Henrique Cardoso comunicou ao Senado Federal o veto integral ao Projeto de Lei do Senado nº 129, de 1995 (nº 3.207/97, na Câmara dos Deputados). O veto da Presidência continha duas análises: a do Ministério da Cultura e a do Ministério da Justiça.

O primeiro ponto levando pelo Ministério da Cultura foi que o projeto aprovado no Congresso Nacional conferia exclusividade a um único órgão público para a titulação das terras dos “remanescentes das comunidades de quilombos”⁷⁹. A justificativa utilizada foi que o projeto engessaria a atuação da FCP no que se refere ao cumprimento do art. 68 do ADCT, já que o reconhecimento e a titulação da propriedade exigiriam um trabalho de parceria com distintos órgãos da administração pública federal.

O Ministério acionou o Decreto 3.912/2001⁸⁰ para justificar o veto presidencial. O projeto teve a sua origem em 1995; nessa época, não existia um ordenamento jurídico que disciplinasse o art. 68 do ADTC. A partir de 2001, a Presidência de Fernando Henrique Cardoso elaborou o Decreto 3.912/2001, que visava regulamentar as disposições relativas ao processo administrativo para a identificação dos “remanescentes das comunidades dos quilombos” e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas.

O Ministério da Cultura ressaltou que o Decreto possuía regras precisas e que permitia à FCP atuar em parcerias com distintos órgãos públicos, a fim de cumprir o dever constitucional de titular as terras dos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. Acrescentou que o projeto do Congresso Nacional seria um retrocesso.

⁷⁹ “Art. 10. Compete ao órgão competente, federal ou estadual, emitir a declaração de reconhecimento das terras das comunidades remanescentes de quilombo nos casos em que o relatório técnico conclua ao pedido previsto no art. 4º desta lei.” (Projeto de Lei 3.207-D, 2001).

⁸⁰ O Decreto 3.912 foi publicado em 2001. Visava à regulamentação do procedimento administrativo para a emissão do título das terras dos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. O órgão eleito para conduzir tal tarefa foi a Fundação Cultural Palmares.

Diante dessas considerações, verifica-se que o projeto de lei representa um retrocesso legislativo que traz o inconveniente de tornar menos eficaz o processo administrativo atualmente estabelecido no Decreto nº 3.912, de 2001, e, conseqüentemente, de prejudicar a efetivação do direito de propriedade assegurado pelo art. 68 do ADCT aos remanescentes das comunidades dos quilombos. O interesse público, portanto, ficaria comprometido se a nova sistemática imposta pelo citado projeto de lei entrasse em vigor. (Mensagem nº 370, 2002, p. 1/2).

O Ministério da Justiça, por seu turno, abordou os pontos ditos inconstitucionais do projeto. O primeiro foi em relação à definição de “comunidades remanescentes dos quilombos”⁸¹, já que consta no art. 68 do ADCT: “remanescentes das comunidades dos quilombos”. Segundo o referido Ministério, o direito individual dos “remanescentes” transformou-se, no projeto, em direito coletivo da comunidade. Em outros termos, o art. 68 garante o título ao indivíduo, e não à comunidade.

O Ministério afirmou que os incisos I, III, IV⁸² do parágrafo único do art. 1º do projeto eram inconstitucionais. O projeto alargou o alcance do art. 68, pois incluiu como pertencentes aos “remanescentes” terras que não eram ocupadas por eles. Para legitimar tal argumento foi acionado, novamente, o art. 68, especificamente a expressão “remanescentes das comunidades dos quilombos”. O Ministério afirmou que essa expressão tem um significado reduzido, pois o art. 68 somente contemplou aqueles “remanescentes” que estivessem ocupando as suas terras no momento da promulgação da Constituição de 1988. Nesse sentido, foram excluídos os “remanescentes” que em 5 de outubro de 1988 não mais ocupavam as terras que até a abolição da escravidão formavam aquelas comunidades. A Presidência de Fernando Henrique Cardoso defendeu uma continuidade da ocupação, entre 1888 e 1988; se nesse período os “remanescentes” houvessem perdido a posse de suas terras, não seriam contemplados pelo texto constitucional.

Em relação às categorias de autodefinição, como “terras de preto”, “comunidades negras rurais”, “mocambos”, presentes no projeto, o Ministério alegou que o art. 68 não

⁸¹ “Art. 1º Fica assegurado às comunidades remanescentes dos quilombos o direito à propriedade das terras por estas ocupadas [...]” (Projeto de Lei 3.207-D, 2001).

⁸² Parágrafo único: São terras ocupadas pelas comunidades remanescentes dos quilombos as assim reconhecidas pelos usos, costumes e tradições nelas desenvolvidas historicamente: I – as terras ocupadas pelas comunidades remanescentes dos quilombos, no termos do art. 68 do ADCT; II – as áreas detentoras de recursos ambientais necessários à conservação dos usos, costumes e tradições das comunidades remanescentes de quilombos, contíguas às áreas de que trata o inciso I; III – os sítios que contenham reminiscências históricas dos quilombos; IV – os sítios que contenham reminiscências históricas dos quilombos. (Projeto de Lei 3.207-D, 2001).

admite tais categorias. Para justificar a inconstitucionalidade, o Ministério recorreu, mais uma vez, à continuidade centenária da posse da terra:

[...] a Constituição visou a beneficiar apenas os moradores dos quilombos que viviam, até 1888, nas terras sobre as quais estavam localizadas aquelas comunidades, e que continuaram a ocupá-las, ou os seus remanescentes, após o citado ano até 5 de outubro de 1988. Por certo, o direito de propriedade assegurado pelo art. 68 do ADCT não pode decorrer de presunção legal, mas sim do fato mesmo da ocupação centenária das terras que outrora formavam os quilombos. (Mensagem nº 370, 2002, p. 3).

O governo acionou o inciso III do artigo 4º⁸³ e o artigo 1.9⁸⁴ para provar o caráter inconstitucional do projeto. O projeto atribuiria funções ao Ministério Público que violariam o texto constitucional, já que o Ministério Público apenas tem a legitimidade para defender os interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos. Em relação aos “remanescentes das comunidades dos quilombos”, não se trata de direitos difusos ou coletivos, mas de direitos individuais.

A Presidência de Fernando Henrique Cardoso apontou, também, o artigo 1.2⁸⁵ do projeto como inconstitucional, pois o artigo previa a implementação do dispositivo da desapropriação. Na leitura do governo, o texto constitucional não previa esse dispositivo, mas tão somente emitir o título de propriedade para os “remanescentes das comunidades dos quilombos” que estivessem ocupando as suas terras.

O Congresso Nacional, em sessão realizada em 20 de maio de 2002, manteve o veto total da Presidência da República.

A Presidência de Fernando Henrique Cardoso ofertou outra interpretação ao artigo 68. Defendeu que a terra a ser titulada seria aquela que os “remanescentes” estavam ocupando, ou seja, entre 1888 e 1988. Aqui temos a defesa um marco temporal como condicionante para a titulação. Essa narrativa também defende que a emissão do título seria individual.

Nesse panorama, emergiram duas grandezas, a saber, o tempo e a propriedade privada individual. A terra seria a mesma do universo da propriedade privada individual, e a

⁸³ “Art. 4º São partes legítimas para requerer a instauração dos procedimentos administrativos: [...] III – o **Ministério Público** e as associações que trata o art. 5º da Lei 7.347 [...]” (BRASIL, 2001. Grifo nosso).

⁸⁴ As comunidades remanescentes dos quilombos, as associações por estas formadas, as entidades de defesa da cultura e valores afro-brasileiros e o **Ministério Público Federal** são partes legítimas para propor ações [...]” (Projeto de Lei 3.207-D, 2001. Grifo nosso).

⁸⁵ “Art. 12. Em caso de haver títulos hábeis de terceiros incidentes sobre as áreas a que refere o art. 1º, o órgão competente dará início à ação de desapropriação cabível.” (Projeto de Lei 3.207-D, 2001).

transformação da posse em propriedade se daria por meio do tempo. A principal ferramenta para titular essas terras era o usucapião, entretanto o prazo desse usucapião seria de 100 anos. Nessa interpretação, a desapropriação não teria utilidade, já que a terra a ser titulada seria aquela que se achava em posse dos “remanescentes”.

A Presidência de Fernando Henrique Cardoso questionou por completo a interpretação feita do artigo 68 pelo grupo do uso comum da terra, como a autoatribuição, a titulação coletiva e a desapropriação. O referido governo apresentou ao Congresso Nacional outra interpretação do referido artigo, em que os “remanescentes” foram considerados resquícios dos antigos quilombos; a terra deveria ser individual e o condicionante para a titulação seria a continuidade histórica da posse. Nessa perspectiva, a Presidência de Fernando Henrique Cardoso inaugurou um novo grupo, a saber, o grupo da propriedade privada.

3 – Tabela: PL 627/95 e o PLS 129/95

Autor	Proposta	Terra	Definição de remanescente	Titulação	Órgão responsável
Alcides Modesto (PT/BA)	PL 627/95	Reprodução física e sociocultural e portadoras de referência à sua identidade segundo seus usos, costumes e tradições	Vínculo histórico e social	Titulação individual e coletiva e alienabilidade	FCP e órgão fundiário.
Benedita da Silva (PT/RJ)	PLS 129/95	Reparação histórica	Os descendentes dos antigos quilombos	Não define	INCRA
Assessoria Antropológica	Comentários ao PLS 129/95	Terra é primordial para a reprodução social e cultural das comunidades	Identidade, valores e o modo de vida (continuidade histórica)	Titulação coletiva	FCP
ABA	Comentários ao PLS 129/95	Terra é primordial para a reprodução social e cultural dos “remanescentes”	Criações sociais, posse comum da terra e identidades próprias	Titulação coletiva	FCP
Senador Nabor Júnior (PMDB/AC)	Substitutivo ao PLS 129/95	Patrimônio cultural brasileiro	Identidade histórica ou cultural	Titulação coletiva e individual, cláusula de “pro indiviso” e alienabilidade	FCP
Deputado Luiz Alberto (PT/BA)	Substitutivo ao PL 3.207/97	Conservação dos usos, costumes e tradições	Grupos étnicos de preponderância negra e autodefinição	Titulação coletiva e condomínio	INCRA (titulação) e FCP (identificação)

Presidência do Fernando Henrique Cardoso	Mensagem nº 370	Propriedade privada	Marco temporal	Titulação individual	FCP
--	--------------------	---------------------	----------------	-------------------------	-----

O artigo 68 foi inserido em distintos cenários. Na ANC, o direito à terra dos “remanescentes” emergiu como uma forma de reparação histórica. Essa associação entre direito à terra e reparação histórica ainda persistiu no Congresso Nacional por meio da senadora Benedita da Silva. Entretanto, essa associação foi fortemente criticada pelo grupo do uso comum da terra; tal grupo conferiu outra interpretação aos “remanescentes” e suas terras. A questão aqui era a proteção de um modo de vida.

A noção de terra que emergiu no Congresso Nacional foi uma terra conectada a um modo de vida. Nesse sentido, o que definiu a terra dos “remanescentes” foi a identidade, a tradição, a reprodução social e cultural, o uso comum e, especialmente, o patrimônio cultural brasileiro.

Defendemos que o grupo do uso comum da terra trouxe para dentro do Estado brasileiro uma nova concepção de terra, que não discutia a terra como um meio de produção, ou seja, como é possível desenvolver economicamente o rural brasileiro (SILVA, 2015). O debate não era mais sobre o desenvolvimento econômico, mas como a titulação da terra garantiria os direitos culturais de uma parcela da população brasileira.

O grupo do uso comum construiu um arcabouço jurídico em que o artigo 68 não foi acionado isoladamente; outros dispositivos constitucionais também foram mobilizados, a saber, os artigos 215 e 216 da Constituição Federal. Nesse debate, consolidou-se a concepção de que a titulação das terras dos “remanescentes” era uma questão que envolvia os direitos fundamentais constitucionais.

A principal engenharia jurídica construída foi a conexão entre direito à terra e o direito à cultura. A consolidação do direito à terra era uma forma de garantir o direito à cultura. O reconhecimento da propriedade da terra foi uma maneira de preservar um modo de vida. Distintos atores afirmaram que a titulação das terras dos “remanescentes” não se resumia a uma simples regularização fundiária; assim, o INCRA não foi considerado competente para lidar com os “remanescentes”. O órgão eleito por alguns atores foi a FCP.

No projeto aprovado no Congresso Nacional, o INCRA foi eleito como órgão responsável pela titulação e a FCP, pela identificação dos “remanescentes”. Assim, ocorreu uma divisão do trabalho, em que o INCRA cuidava do direito à terra e a FCP do direito à cultura. Essa mudança ocorreu devido ao fato de que os movimentos sociais defendiam o

INCRA como o responsável pela titulação. Já os movimentos concederam um destaque maior para o direito à terra, como veremos no capítulo 5.

A Presidência de Fernando Henrique Cardoso fez outra interpretação sobre os “remanescentes” e de suas terras. Aqui, os “remanescentes” emergiram como um resquício dos antigos quilombos, e o direito à terra foi somente reservado para aqueles que ocupavam as suas terras desde 1888. A terra foi associada à propriedade privada individual; a titulação seria individual. A referida Presidência permitiu a alienação das terras, ou seja, a terra foi considerada uma mercadoria. O governo de Fernando Henrique Cardoso inaugurou um novo grupo no Congresso Nacional, o grupo da propriedade privada.

Defendemos que as disputas em torno do artigo 68 não se resumiram a um debate jurídico, ou seja, à constitucionalidade das ferramentas elaboradas pelos grupos. Os dois grupos realizaram interpretações distintas dos “remanescentes” e de suas terras, porquanto acionaram certos dispositivos jurídicos que legitimavam as suas ações. Um exemplo foi o acionamento dos artigos 215 e 216, feito pelo grupo do uso comum da terra.

Por fim, temos o grupo do uso comum da terra, que defendia o uso coletivo da terra, e o grupo da propriedade privada, que defendia o uso individual da terra, como veremos no próximo capítulo.

Capítulo 4 – A formação do grupo da propriedade privada no Congresso Nacional

O objetivo deste capítulo é analisar a tramitação do Estatuto da Igualdade Racial e os projetos que tramitaram no Congresso Nacional a partir de 2007. A partir de 2007 o grupo inaugurado pela Presidência de Fernando Henrique Cardoso ganhou porta-vozes no Congresso Nacional. Esse grupo elaborou distintas estratégias para impor a sua interpretação do artigo 68.

4.1 – Projeto de Lei nº 3.198, de 2000

Em 2000, o então deputado Paulo Paim⁸⁶ (PT/RS) apresentou o Projeto de Lei 3.198 (PL 3.198/2000), que instituía o Estatuto da Igualdade Racial, em defesa dos que sofrem preconceito ou discriminação em decorrência de sua etnia, raça e/ou cor. O projeto abordava distintos temas, como o direito à vida, à saúde, à educação, ao esporte, ao trabalho, ao sistema de cotas no funcionalismo público. O que no interessa no PL é como os “remanescentes das comunidades dos quilombos” foram abordados.

Os “remanescentes” aparecem no capítulo IV, da questão da terra, do projeto. O artigo 15 define quem são os “remanescentes”:

§ 2º São considerados remanescentes dos quilombos pessoas, grupos ou população que, por sua identidade histórica e cultural, exprimam aspectos humanos, materiais e sociais dos antigos refúgios de escravos assim denominados e que mantenham morada habitual nos sítios onde se originaram as comunidades. (Projeto de Lei 3.198, 2000, p. 5).

A emissão do título de propriedade seria para aqueles “remanescentes das comunidades dos quilombos” que estavam ocupando as suas terras. O Poder Executivo efetivaria, no prazo de 90 a 180 dias, por intermédio da FCP, os trabalhos para promover a discriminação e a delimitação administrativa das terras ocupadas por “remanescentes das comunidades dos quilombos”.

As terras tituladas dos “remanescentes” seriam integradas ao patrimônio cultural brasileiro, nos termos dos art. 216 da Constituição Federal. A titulação teria uma cláusula “pro indiviso”, cabendo à FCP proteger a terra e controlar seu uso.

⁸⁶ Paulo Paim, negro, foi deputado federal constituinte (1987 a 1991), deputado federal nas legislaturas 1991 a 1995 e 1999 a 2003, e senador na legislatura 2003 a 2011. Atualmente é senador.

Esses artigos descritos são idênticos aos apresentados pelo senador Nabor Júnior em seu substitutivo do PLS 129/95, como assegurou Paulo Paim: “Nesta questão específica da terra, a redação aqui dada é fruto de um projeto construído pela ex-senadora Benedita da Silva” (Projeto de Lei 3.198, 2000).

Em 2001, a Câmara dos Deputados criou uma Comissão Especial para apreciar e proferir um parecer, quanto ao mérito, à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, e à adequação financeira e orçamentária, ao PL 3198/2000. Integravam a Comissão Especial as seguintes comissões: Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; Educação, Cultura e Desporto do Consumidor; Seguridade Social e Família; Trabalho, Administração e Serviço Público; Finanças e Tributação; Constituição e Justiça e de Redação. O relator da Comissão Especial era o então deputado Reginaldo Germano⁸⁷ (PMDB/BA).

Cada capítulo do projeto de lei 3.198/2000 teve um relator específico. O deputado Luiz Alberto (PT/BA) ficou responsável pela relatoria da questão da terra.

A Comissão Especial realizou audiências públicas com pesquisadores, representantes do movimento negro e agentes públicos. Entre distintas pessoas que participaram dessas audiências, destacamos a presença de Ivo Fonseca, coordenador da Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão e membro da Comissão Nacional de Quilombos.

Em 2002, o deputado Reginaldo Germano apresentou o substitutivo do PL 3.198. O capítulo V do substitutivo versava sobre os “remanescentes das comunidades dos quilombos”. O relator da Comissão Especial modificou por completo essa parte. Essa modificação, segundo ele, visava dar maior agilidade ao processo de reconhecimento das terras dos “remanescentes”. “Esse reconhecimento das terras, como um passo anterior à demarcação e à titulação, confere maior segurança a seus tradicionais ocupantes. Todo o processo fica mais ágil por ser menos centralizado, podendo ser feito por órgãos de terras estaduais” (Relatório do deputado Reginaldo Germano, 2002). O relator, para legitimar tal posicionamento, acionou o artigo 68 do ADCT. Passados 14 anos desde a sua promulgação no texto constitucional, o direito dos “remanescentes” ainda não foi efetivado.

⁸⁷ Reginaldo Germano, negro, foi deputado federal na legislatura de 1999 a 2003.

Na primeira versão do PL 3.198, a parte destinada aos “remanescentes” foi inspirada no substitutivo do senador Nabor Júnior. No substitutivo do deputado Reginaldo Germano, parte dos “remanescentes” foi semelhante ao substitutivo do deputado Luiz Alberto.

O artigo 30 do substitutivo define dessa maneira os “remanescentes das comunidades dos quilombos”:

§ 1º. Considerem-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para fins desta Lei, os grupos portadores de identidade étnica de preponderância negra, encontráveis em todo o território nacional, identificáveis segundo categorias de autodefinição dos agentes sociais em jogo. (BRASIL, 2002, p. 76).

Esse ponto do substitutivo é bastante semelhante ao projeto de Lei 3.207/97⁸⁸ do deputado Luiz Alberto; entretanto existem algumas diferenças. No PL 3.207/97 a expressão que aparecia era “comunidades remanescentes de quilombos” e figuravam as categorias “terras de preto”, “comunidades negras rurais” e “mocambos”. Como vimos, esses pontos foram vetados por Fernando Henrique Cardoso. Agora, o substitutivo do deputado Reginaldo Germano se adequou às críticas da Presidência de Fernando Henrique Cardoso, para tornar essa parte do substitutivo aceitável ao governo da época. A expressão foi modificada, passando a ser “remanescentes das comunidades dos quilombos”, e as categorias supracitadas foram suprimidas, somente restando a autodefinição.

O substitutivo definiu dessa forma as terras dos “remanescentes”: “§ 2º. São terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos todas as terras utilizadas para a garantia de sua reprodução social, econômica, cultural e ambiental” (Substitutivo ao Projeto de Lei 3.198, de 2000, 2002, p. 76). No projeto 3.198/2000, o título seria emitido para aqueles “remanescentes” que estivessem ocupando as suas terras. Aqui, as terras demarcadas seriam aquelas utilizadas para a garantia da reprodução social, econômica, cultural e ambiental dos “remanescentes”.

⁸⁸ “Art. 2º. Consideram-se comunidades remanescentes de quilombos, para fins desta lei, os grupos étnicos de preponderância negra, encontráveis em todo território nacional, identificáveis segundo categorias de autodefinição, habitualmente designados por ‘Terras de Preto’, ‘Comunidades Negras Rurais’, ‘Mocambos’ ou ‘Quilombos’” (Projeto de Lei 3.207-A, 1998).

Ao comparar esse artigo com o PL 3.207/97⁸⁹, notamos uma pequena diferença: no referido PL, as terras demarcadas seriam aquelas reconhecidas pelos “usos, costumes e tradições”. O PL 3.207/97 utilizou o termo reconhecer, dando a entender que as terras demarcadas não seriam somente aquelas efetivamente ocupadas, mas aquelas reconhecidas pelas comunidades. Como demonstramos neste capítulo, essa parte do PL 3.207/97 foi vetada. Já no substitutivo de Reginaldo Germano, o que aparece é o termo “utilizada”, e as categorias para legitimar a demarcação foram alteradas, a saber, “reprodução social, econômica, cultural e ambiental”. Esse termo utilizado implica que as terras demarcadas seriam aquelas ocupadas e/ou utilizadas pelos “remanescentes”.

O procedimento administrativo para o reconhecimento das terras ocupadas pelos “remanescentes” seria iniciado por meio de requerimento das comunidades interessadas, formulado por escrito ou verbalmente ao órgão do governo federal ou estadual competente, “[...] devendo os órgãos responsáveis priorizar os remanescentes das comunidades dos quilombos expostos e sujeitos a perder suas terras” (Substitutivo ao Projeto de Lei 3.198, de 2000, 2002, p. 76).

O substitutivo garantiria a participação dos “remanescentes” no processo administrativo de discriminação e demarcação das terras.

O procedimento administrativo de reconhecimento das terras ocupadas pelos “remanescentes das comunidades dos quilombos” seria constituído de um Relatório Técnico e do decreto de declaração das terras como sendo de “remanescentes das comunidades dos quilombos”. Esse relatório deveria conter:

I – a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos com as respectivas formas de organização das terras e recursos naturais para a garantia de sua reprodução social, econômica, cultural e ambiental; II – a caracterização das terras ocupadas e sítios históricos, com as suas respectivas plantas; [...]. (Substitutivo ao Projeto de Lei 3.198, de 2000, 2002, p. 78).

Após a conclusão do Relatório Técnico e obtendo parecer favorável, deveria ser publicado no Diário Oficial da União o decreto de terras ocupadas pelos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. Um dos feitos legais do decreto seria o reconhecimento dos

⁸⁹ “Parágrafo único – São terras ocupadas pelas comunidades remanescentes dos quilombos as assim reconhecidas pelos usos, costumes e tradições desenvolvidas historicamente.” (Projeto de Lei 3.207-A, 1998, p. 2)

“remanescentes das comunidades dos quilombos” como segmentos sociais especialmente protegidos, já que são portadores de uma identidade étnica.

O substitutivo vedou qualquer tipo de remoção dos “remanescentes”, salvo em situações de catástrofe ou epidemia. Na hipótese de remoção, o governo federal seria obrigado a reassentar os “remanescentes” em área próxima, com as mesmas características.

No artigo 36 do substitutivo acrescentar-se-ia um artigo à Lei nº 8.629⁹⁰, de 1993. Segue a alteração: “Art. 2º-B. São consideradas passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária as terras demarcadas e tituladas aos remanescentes das comunidades dos quilombos” (Substitutivo ao Projeto de Lei 3.198, de 2000, 2002).

No dia 3 de dezembro de 2002, a Comissão Especial, em reunião, concluiu pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei 3.198/2000. Aprovou, com substitutivo, o projeto. Votaram os deputados: Alceu Collares (PDT/RS); Almerinda de Carvalho (PFL/RJ); Carlos Santana (PT/RJ); Celcita Pinheiro (PFL/MT); Costa Ferreira (PFL/MA); Damião Feliciano (PTB/PB); Eduardo Barbosa (PSDB/MG); Eduardo Seabra (PTB/AP); Fernando Gabeira (PV/RJ); Flávio Arns (PSDB/PR); Ivan Paixão (PPS/SE); João Grandão (PT/MS); José Linhares (PPB/CE); Lincoln Portela (PST/MG); Luiz Alberto (PT/BA); Marisa Serrano (PSDB/MS); Nárcio Rodrigues (PSDB/MG); Osmar Terra (PMDB/RS); Reginaldo Germano (PMDB/BA); Saulo Pedrosa (PSDB/BA) e Tânia Soares (PCdoB/SE).

4.2 – Projeto de Lei do Senado nº 213

Em 2003, agora como senador, Paulo Paim (PT/RS) apresentou novamente o Estatuto da Igualdade Racial, como Projeto de Lei do Senado nº 213 (PLS 213/2003). Seguiremos esse projeto, mas somente no capítulo da questão da terra, que aborda os chamados “remanescentes das comunidades dos quilombos”. A redação do capítulo era a mesma do substitutivo do PL 3.198/2000, do deputado Reginaldo Germano (PMDB/BA).

Em 2005, o projeto tramitou na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, tendo como relator o senador César Borges⁹¹ (PFL/BA). Nessa Comissão, o capítulo

⁹⁰ Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

⁹¹ César Borges, branco, foi senador na legislatura 2003 a 2011.

da questão da terra não sofreu nenhuma alteração. A Comissão aprovou o projeto, com algumas modificações.

No mesmo ano, o PLS 213/2003 tramitou na Comissão de Educação do Senado, tendo como relatora a senadora Roseana Sarney⁹² (PFL/MA). Novamente, o capítulo da questão da terra não foi alterado. A Comissão de Educação aprovou o PLS 213/2003.

Em 2005, a Comissão de Assuntos Sociais analisou o projeto, tendo como relator o senador Rodolpho Tourinho⁹³ (PFL/BA). Desta vez, o capítulo da questão da terra sofreu algumas modificações, mas nada que mudasse sua estrutura. O PLS foi aprovado com modificações.

No mesmo ano, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania analisou o projeto; o relator foi, novamente, o senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA), que apresentou um substitutivo do PLS 213/2003. No substitutivo, os “remanescentes” apareceram no capítulo VI, “Dos Direitos dos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos às suas Terras”.

Os “remanescentes das comunidades dos quilombos” foram definidos da seguinte forma no artigo 39:

§ 1º Considerem-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins desta lei, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autodefinição, com trajetória própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. (Parecer do senador Rodolpho Tourinho, 2005, p. 73).

Essa definição foi a mesma do Decreto 4.887/2003, que visa regulamentar o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação e titulação das terras ocupadas pelos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. Esse decreto foi publicado no primeiro ano da Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva⁹⁴. Essa definição de “remanescente” trouxe uma novidade no debate que estava sendo travado no Congresso Nacional: a conexão entre os “remanescentes” e o território. Pela primeira vez menciona-se que os “remanescentes” construíram relações específicas com a terra. Outro ponto é em relação ao

⁹² Roseana Sarney, branca, foi deputada federal na legislatura 1991 a 1994, senadora na legislatura 2003 a 2009 e governadora do Maranhão em três ocasiões, entre 1995 e 2002, 2009 e 2010 e entre 2010 e 2014.

⁹³ Rodolpho Tourinho foi ministro de Minas e Energia (1999-2001) e senador na legislatura 2003 a 2007.

⁹⁴ No próximo capítulo analisaremos esse Decreto.

vínculo histórico: aqui não aparece a conexão com os “antigos quilombos”, mas com a “opressão histórica”.

As terras foram assim definidas no artigo 39⁹⁵:

§ 2º Consideram-se terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos toda a terra utilizada para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural, bem como as áreas detentoras de recursos ambientais necessários à subsistência da comunidade, à preservação dos seus costumes, tradições, cultura e lazer, englobando os espaços de moradia e, inclusive, os espaços destinados aos cultos religiosos e os sítios que contenham reminiscências históricas dos antigos quilombos. (Parecer do senador Rodolpho Tourinho, 2005, p. 73).

Além da garantia da reprodução social e econômica, as terras, de acordo com o substitutivo, devem garantir a preservação dos costumes, tradições, cultura, lazer e cultos religiosos. A noção de terra é significativamente modificada, ampliando os espaços que poderiam ser titulados. Nesse panorama, a terra não é somente um meio de produção; ela é compreendida como um elemento que garantiria a sobrevivência de uma etnia. A terra foi associada a uma etnia. Temos, assim, uma transformação no sentido da terra: a terra agora é étnica ou um território étnico. Esse ponto é reforçado no artigo 59 do substitutivo, que defende a inclusão das terras dos “remanescentes” no artigo 2^{o96} da Lei nº 4.132⁹⁷, de 1962:

Art. 59. O art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, passa a vigorar do seguinte inciso:

Art.

2º.....
.....

“IX – as terras de caráter étnico, reconhecidas aos remanescentes das comunidades dos quilombos para fins de titulação de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais

⁹⁵ Essa definição de terras ocupadas pelos “remanescentes” é a junção de duas definições, sendo a primeira parte retirada do Decreto 4.887/2003 e a segunda parte, da Instrução Normativa nº 20, do INCRA.

⁹⁶ “Art. 2º Considera-se de interesse social: I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO; III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola; IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias; V - a construção de casas populares; VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas; VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais. VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.” (BRASIL, 1962).

⁹⁷ Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação.

Transitórias, da Constituição Federal”. (Parecer do senador Rodolpho Tourinho, 2005, p. 77. Grifo nosso).

O território seria um espaço preenchido pelos costumes, tradições e lazer dos “remanescentes”. O substitutivo deixou a cargo dos “remanescentes” a indicação dos limites da terra⁹⁸:

§ 3º Para 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. (Parecer do senador Rodolpho Tourinho, 2005, p. 73).

Além da indicação dos limites da terra pelos “remanescentes”, também seriam utilizados estudos técnicos e científicos, como consta no artigo 41, em seu segundo parágrafo:

§ 2º A identificação dos limites dos territórios das comunidades remanescentes de quilombos, a que se refere o artigo 39, § 2º, será feita a partir de indicações da própria comunidade, bem como a partir de estudos técnicos e científicos, e consistirá na caracterização espacial, econômica e sociocultural do território ocupado pela comunidade, mediante Relatório técnico de Identificação e Delimitação, com elaboração do INCRA. (Parecer do senador Rodolpho Tourinho, 2005, p. 74).

Essa redação do parágrafo é semelhante à feita na Instrução Normativa nº 20, do INCRA⁹⁹.

O substitutivo elegeu o INCRA como órgão responsável pela identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão e titulação das terras ocupadas pelos “remanescentes”. O substitutivo autorizou a SEPPIR a assistir e acompanhar o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir os direitos étnicos e territoriais dos “remanescentes”¹⁰⁰, bem como a FCP a assistir e acompanhar as ações do INCRA, no tocante à preservação da “identidade cultural” dos remanescentes e no subsídio de trabalhos técnicos, quando houver contestação ao procedimento de identificação¹⁰¹.

⁹⁸ A redação desse parágrafo é a mesma do Decreto 4.887.

⁹⁹ Abordaremos as Instruções Normativas do INCRA no próximo capítulo.

¹⁰⁰ No Decreto 4.887/2003 a SEPPIR ficou responsável em acompanhar o INCRA no tocante à garantia dos direitos étnicos e territoriais.

¹⁰¹ O Decreto 4.887/2003 também estipulou essa obrigação para a Fundação.

Nos territórios reconhecidos e declarados sobre Unidades de Conservação, áreas de segurança nacional e áreas de faixas de fronteiras, o INCRA tomaria medidas que visassem à garantia da sustentabilidade dessas comunidades. Nos territórios sobre domínio particular, o INCRA estaria autorizado a instaurar o procedimento de desapropriação. Em relação a ocupantes não quilombolas nas terras dos “remanescentes”, o substitutivo autorizou o INCRA a providenciar o reassentamento, em outras áreas, das famílias de agricultores.

O título da terra seria coletivo, em nome de uma associação, “pro indiviso” e com cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade.

Em 9 de novembro de 2005, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania aprovou o PLS 213/2003, com o substitutivo do senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA).

No início da tramitação do Estatuto da Igualdade Racial na Câmara dos Deputados, o grupo do uso comum mobilizou as ferramentas construídas na tramitação do PL 627/95 e do PLS 129/95. Entretanto, novas categorias emergiram; a principal delas foi a etnia. No substitutivo do deputado Reginaldo Germano (PMDB/BA), os “remanescentes” foram associados a uma identidade étnica. Já no substitutivo do senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA) emergiu o território étnico.

A referência aos artigos 215 e 216 foi perdendo força; assim, a associação entre terras dos “remanescentes” e patrimônio cultural enfraqueceu, e as relações específicas com o território ganharam cada vez mais destaque. O direito à terra foi protagonista nesse momento; isso não quer dizer que o direito à cultura não constava, pelo contrário, os atores ainda associaram a titulação das terras à preservação dos costumes, tradições e cultura.

A titulação coletiva figurou como a única forma de titulação, ao contrário dos projetos apresentadas no capítulo anterior. Uma das consequências disso foi a obrigação de criar uma associação no tocante à alienabilidade das terras. Percebe-se que o grupo do uso comum da terra, com o passar do tempo, começou a alterar a sua interpretação do artigo 68; o direito à terra passou a figurar como protagonista.

Essa alteração deve-se à Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, que regulamentou o artigo 68 nos moldes defendidos pelo grupo do uso comum da terra. Os porta-vozes do grupo no Congresso mobilizaram as ferramentas disponibilizadas pela referida Presidência.

O grupo do uso comum da terra passou a contar com novos porta-vozes, como o deputado, e posteriormente senador, Paulo Paim (PT/RS), o deputado Reginaldo Germano (PMDB/BA) e o senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA).

Até esse momento, o grupo do uso comum da terra era hegemônico no Congresso Nacional; entretanto, esse cenário foi alterado na tramitação do Estatuto da Igualdade Racial na Câmara dos Deputados.

4.3 – A tramitação do PLS 213/2003 na Câmara dos Deputados

Em 29 de novembro de 2005, o Senado Federal encaminhou para a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 213/2003, que recebeu então o número 6.264/2005.

Em 10 de março de 2008, a Câmara dos Deputados criou a Comissão Especial para proferir um parecer quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, à adequação financeira e orçamentária e ao mérito, tendo como relator o deputado Antônio Roberto¹⁰² (PV/MG).

4.3.1 – Emendas apresentadas na Comissão Especial

As emendas ao PL 6.264/2005 foram apresentadas entre os dias 30 de maio e 24 de junho de 2008. Foram apresentadas 12 emendas, dez delas sobre o capítulo “Do direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos às suas terras”.

A primeira emenda foi a do deputado Lelo Coimbra¹⁰³ (PMDB/ES), que versava sobre o primeiro parágrafo do artigo 39¹⁰⁴ do PL 6.264/2005:

¹⁰² Antônio Roberto, branco, foi deputado federal nas legislaturas 2007 a 2011 e 2011 e 2015.

¹⁰³ Lelo Coimbra, branco, foi deputado federal nas legislaturas 2007 a 2011 e 2015 a 2019.

¹⁰⁴ “Art. O direito à propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, assegurado pelo art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, se exerce de acordo com o disposto nesta Lei. § 1º Considerem-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para fins desta lei, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autodefinição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. § 2º Considerem-se terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos toda a terra utilizada para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural, bem como as áreas detentoras de recursos ambientais necessários à subsistência da comunidade, à preservação dos seus costumes, tradições, cultura e lazer, englobando os espaços de moradia e, inclusive, os espaços destinados aos cultos religiosos e os sítios que contenham reminiscências históricas dos antigos quilombos. § 3º Para medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos sendo facultado à comunidade interessada as peças técnicas para a instrução procedimental

Dê-se ao § 1º do art. 39 do Projeto de Lei nº 6264, de 2005, a seguinte redação:

Art. 39.....

§ 1º Os critérios para definição dos grupos étnico-raciais referidos no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal devem ser objetivos e compatíveis com a legislação vigente da promulgação do dispositivo. (Emenda nº 1, 2008).

Os critérios para definir os “remanescentes das comunidades dos quilombos”, presentes no projeto 6.264/2005, eram a autodefinição, a trajetória histórica e as relações territoriais específicas. A emenda, por sua vez, retirou todos esses critérios e colocou somente um, a saber, a ocupação da terra, como previsto no artigo 68 do ADCT. O deputado Lelo Coimbra visava deixar o artigo mais objetivo, pois a organização fundiária deveria ser sólida e fugir à tentação de mudanças de critérios.

O deputado Abelardo Lupion¹⁰⁵ (DEM/PR) apresentou uma emenda substitutiva que visava alterar o artigo 39:

§ único – consideram-se terras passíveis de serem tituladas aos remanescentes das comunidades de quilombos aquelas que: I – eram ocupadas por quilombos em 1888; e II – estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988. (Emenda Substitutiva nº 2, 2008).

Para justificar a supressão do primeiro parágrafo do artigo 39, Abelardo Lupion argumentou que ele é inconstitucional, porquanto o critério de autodefinição fere os princípios do direito e cria um critério potestativo, ou seja, que depende apenas da vontade de uma das partes, e que o artigo é discriminatório. Segundo o deputado, uma lei não pode atribuir a um cidadão o direito de se autodefinir; “por exemplo, a lei pode proteger o trabalhador acidentado, mas não pode permitir a qualquer pessoa que se autodefinha como um trabalhador acidentado” (Emenda Substitutiva nº 2, 2008).

Para fundamentar o seu posicionamento, o referido deputado resgatou a mensagem nº 370, o veto presidencial ao projeto de lei 3.207/97. Ele também acionou o artigo 2º¹⁰⁶ da

(Parecer do senador Rodolpho Tourinho, 2005, p. 101).

¹⁰⁵ Abelardo Lupion, branco, foi deputado federal nas legislaturas 1992 a 1995, 1999 a 2003, 2003 a 2007 e 2007 a 2011.

¹⁰⁶ “Art. 1º. 1. A presente convenção aplica-se: a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam

Convenção 169 da OIT. De acordo com o autor, essa Convenção se aplica aos indígenas; mesmo se fosse aplicada aos “remanescentes”, a Convenção não daria base para o critério de autodefinição.

O segundo parágrafo do artigo 39 foi considerado inconstitucional pelo deputado. A fim de legitimar a sua argumentação, ele menciona o artigo 68, e acrescenta que “remanescente” é um termo utilizado para “[...] designar coisas ou pessoas que ficam ou que subsistem, após o evento de qualquer fato” (Emenda Substitutiva nº 2, 2008). Esse fato foi a abolição da escravidão. Assim, o artigo 68 refere-se unicamente àquelas comunidades de quilombos que persistiram mesmo com o fim da escravidão. Nesse ponto, o deputado restringiu a aplicação do artigo 39 somente àquelas comunidades que comprovassem um vínculo como os antigos quilombos.

Outro ponto observado pelo autor foi em relação aos “que estejam ocupando as suas terras”, como previsto no texto constitucional. Além de serem comprovadamente “remanescentes das comunidades de quilombos” que subsistiram à abolição da escravatura, ainda deveriam estar com a posse de suas terras em 5 de outubro de 1988.

A emenda substitutiva do deputado Abelardo Lupion utiliza dois critérios para titular as terras dos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. A primeira é o vínculo histórico entre os “remanescentes” e os antigos quilombos; a segunda é a ocupação histórica da terra: a posse contínua da terra entre 1888 e 1988.

O terceiro parágrafo do artigo 39 também foi considerado inconstitucional pelo deputado, pois não se poderia deixar a critério dos “remanescentes” a indicação da área a ser demarcada.

regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial; b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas. 2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção. 3. A utilização do termo ‘povos’ na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional.” (Decreto 5.051, 2004).

O deputado propôs a supressão do artigo 40¹⁰⁷ do projeto de lei 6.264/2005, artigo que definia o INCRA como órgão responsável pela identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintração e titulação das terras ocupadas pelos “remanescentes”. Por outro lado, a emenda substitutiva elegeu a FCP como órgão responsável pela tarefa que era incumbida ao INCRA. Para o deputado, o INCRA seria incompetente para tratar a questão dos “remanescentes”; o órgão competente seria a FCP. Ele cita a manifestação da Casa Civil, que elaborou em 2001 o parecer SAJ nº 1.490/2001; este afirma que a competência, na emissão dos títulos das terras dos “remanescentes”, é da FCP.

A emenda substitutiva nº 2 ainda suprimiu o artigo 48¹⁰⁸ do projeto. A inconstitucionalidade foi novamente resgatada como justificativa para a supressão, já que o artigo tornava as terras particulares, por meio da desapropriação, como passíveis de titulação para os “remanescentes das comunidades dos quilombos”. Para o deputado, a desapropriação não poderia ser utilizada, pois o artigo 68 somente reconhecia a posse da terra àqueles remanescentes que estavam ocupando as suas terras entre a abolição da escravatura e a promulgação da Constituição em 1988.

O referido deputado apresentou outra emenda que tinha as mesmas modificações e justificativas¹⁰⁹. Todas as emendas apresentadas foram rejeitadas pelo relator Antônio Roberto (PV/MG).

O grupo da propriedade privada ganhou os seus primeiros porta-vozes no Congresso Nacional, Lelo Coimbra (PMDB/ES) e Abelardo Lupion (DEM/PR). Como vimos, os argumentos usados foram os mesmos da Presidência de Fernando Henrique Cardoso, a saber, o marco temporal e a conexão entre os “remanescentes” e os antigos quilombos.

¹⁰⁷ “Os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintração, titulação e registro da propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos serão procedidos de acordo com o estabelecido nesta lei, devendo os órgãos competentes priorizar as comunidades dos quilombos expostas a situações de conflito e sujeitas a perderem a posse de suas terras. Parágrafo único. O processo administrativo terá início por requerimento de qualquer interessado, das entidades ou associações representativas de quilombolas ou de ofício pelo INCRA, sendo entendido como simples manifestação da vontade da parte, apresentada por escrito ou reduzida a termo por representante do INCRA, quando o pedido for verbal.” (Parecer do senador Rodolpho Tourinho, 2005, p. 101).

¹⁰⁸ “Art. 48. Incidindo nos territórios reconhecidos e declarados imóvel com título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, fica autorizado o INCRA a adotar as medidas cabíveis visando à obtenção dos imóveis, mediante a instauração do procedimento de desapropriação previsto no artigo 184 da Constituição Federal.” (Parecer do senador Rodolpho Tourinho, 2005, p. 103).

¹⁰⁹ As demais emendas apresentadas tinham o mesmo conteúdo e justificativa. As emendas foram apresentadas pelos deputados Gervásio Silva (PFL/SC) e João Almeida (PSDB/BA).

Um ponto que nos chamou a atenção foi o fato de o deputado Lelo Coimbra alegar que a sua emenda objetivava conceder ao artigo 68 uma interpretação mais objetiva, ou seja, uma interpretação que protegesse a organização fundiária brasileira. Assim, foram questionadas a autodefinição, a participação do INCRA, a desapropriação e a definição dos territórios.

Já o grupo do uso comum da terra deixou a cargo dos “remanescentes” a indicação do território, uma vez que o território é parte constitutiva de sua etnia. O grupo da propriedade privada defendia que a terra a ser titulada seria aquela ocupada de fato pelos “remanescentes”. O que estava em disputa, mais uma vez, era o sentido da terra.

4.3.2 – Os Substitutivos da Comissão Especial

No dia 16 de julho de 2008, o relator Antônio Roberto apresentou o substituto ao Projeto de Lei 6.264/2005. Em relação ao “Capítulo VI – Do Direito dos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos às suas Terras”, seu substitutivo fez apenas uma alteração: incluiu o parágrafo único no artigo 58, que versava sobre o direito à moradia digna da população negra:

Parágrafo único. O Estado garantirá a implementação de políticas públicas para assegurar o direito à moradia digna da população negra que vive nas favelas, cortiços, áreas urbanas subutilizadas, degradadas ou em processo de degradação a fim de reintegrá-las à dinâmica urbana e promover melhorias no ambiente e qualidade de vida. (Substituto ao Projeto de Lei 6.264, de 2005a, 2008, p. 20).

Após a apresentação do substitutivo ao Projeto de Lei 6.264/2005, a Comissão Especial recebeu distintas emendas ao substitutivo. Analisaremos somente as emendas destinadas ao Capítulo IV do substitutivo. Foram apresentadas quatro emendas.

Apresentaram emendas os deputados Abelardo Lupion (DEM/PR), Gervásio Silva¹¹⁰ (PFL/SC) e João Almeida¹¹¹ (PSDB/BA). Todas essas emendas tinham em comum a definição das terras passíveis de serem tituladas aos “remanescentes das comunidades de quilombos” como sendo aquelas ocupadas por quilombos entre 1888 e 5 de outubro de 1988. Outro ponto comum foi a defesa de que propriedades privadas não eram passíveis de desapropriação para a

¹¹⁰ Gervásio Silva, branco, foi deputado federal nas legislaturas 1999 a 2003, 2003 a 2007 e 2007 a 2011.

¹¹¹ João Almeida, branco, foi deputado federal constituinte (1987-1991) e deputado federal nas legislaturas 1991 a 1995, 1995 a 1999, 1999 a 2003, 2003 a 2007 e 2007 a 2011.

titulação das terras dos “remanescentes”. Portanto, essas emendas tinham o mesmo objetivo das emendas que foram descritas acima.

O relator aprovou as emendas. Em sua justificativa, afirmou que a princípio seria melhor optar por uma regulamentação detalhista do processo de regularização fundiária, como apareceu no substitutivo. Entretanto, a tarefa do relator não é impor a sua convicção pessoal, e sim atender ao sentimento dominante da Comissão, e esse sentimento era pela modificação do Capítulo IV. Assim, o relator aceitou as emendas com o objetivo de evitar disputas em torno do referido Capítulo.

O relator buscou evidenciar que sua posição não mudou, apenas apoiava as iniciativas já tomadas pelos órgãos competentes no sentido da regularização fundiária das terras dos “remanescentes”. Opinou no sentido de que no substitutivo não houvesse modificações no Capítulo IV, mas para o bom andamento do Projeto de Lei, aceitou as emendas. Assim, os artigos do Capítulo IV foram todos modificados ou suprimidos, de maneira a deixarem de colidir com o sentimento dominante da Comissão.

Em 11 de dezembro de 2008, o relator Antônio Roberto apresentou um novo substitutivo ao Projeto de Lei 6.264/2005. Um substitutivo que atendia ao sentimento dominante da Comissão.

No substitutivo, a definição dos “remanescentes das comunidades dos quilombos” passou a figurar no artigo 1º, em seu inciso VII:

VII- remanescentes das comunidades dos quilombos: os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. (Substitutivo ao Projeto de Lei 6.264 de 2005, 2008b, p. 2).

Na Seção II, da Cultura, os “remanescentes” apareceram desta forma:

Art. 22. É assegurado aos remanescentes das comunidades dos quilombos, o direito à preservação de seus costumes, tradições e manifestos religiosos sob a proteção do Estado.

Parágrafo único. A preservação dos documentos e dos sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, tombados nos termos do art. 216, § 5º, da Constituição Federal, receberá especial atenção do Estado. (Substitutivo ao Projeto de Lei 6.264/2005, 2008b, p. 10).

O substitutivo destinou o “Capítulo IV: Do Acesso à Terra e à Moradia Adequada”. A primeira seção do capítulo foi destinada ao “Acesso à Terra”; o Estado elaboraria e implementaria políticas públicas capazes de promover o acesso da população negra à terra e às atividades produtivas no rural.

A Seção II do Capítulo destina-se ao “Direito dos Remanescentes as Comunidades dos Quilombos às suas Terras”. As terras dos “remanescentes” foram definidas como toda a terra necessária à garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural. Essa versão do substitutivo restringiu o significado das terras dos “remanescentes”; agora as terras não são mais aquelas necessárias à preservação dos seus costumes, tradições, cultura e lazer, que englobavam os espaços de moradia e os espaços religiosos.

Na primeira versão do substitutivo, a titulação da terra figurava como uma forma de garantir a preservação dos costumes, tradições e cultura dos “remanescentes”. Agora esse ponto foi apartado das terras dos “remanescentes”, pois aparece na parte da cultura do substitutivo, e cabe ao Estado proteger esse modo de vida.

Nessa versão, o INCRA não aparece como o órgão que tem a responsabilidade de emitir o título de propriedade. O substitutivo somente refere que os órgãos competentes devem priorizar, nos processos de registro da propriedade, as “comunidades dos quilombos” expostas a situações de conflitos.

O substitutivo ainda assegurou que o Governo Federal elaboraria e desenvolveria políticas públicas especiais para o desenvolvimento sustentável dos “remanescentes” e que os “remanescentes” receberiam tratamento diferenciado, assistência técnica e linha especial de financiamento nas políticas agrícolas.

No dia 9 de setembro de 2009, o relator Antônio Roberto apresentou outra versão do substitutivo ao Projeto de Lei 6.264/2005. Ele justificou esse substitutivo, tendo em vista que o substitutivo apresentado em 11 de dezembro de 2008 foi criticado pelos membros da Comissão Especial; assim, este foi redigido para que permitisse um acordo entre os membros da Comissão.

A versão de dezembro de 2008, em seu 1º artigo, no inciso VII, trazia uma definição de “remanescentes das comunidades dos quilombos”. Esse inciso foi suprimido no substitutivo adotado pela Comissão. O artigo¹¹² que figurava na parte da cultura foi mantido.

Na versão de dezembro de 2008, o Capítulo IV, “Do acesso à Terra e à Moradia Adequada”, foi alterado, a Seção II – “Do Direito dos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos às suas Terras” foi suprimida e os artigos dessa seção foram transferidos para a Seção I – “Do Acesso à Terra”.

A versão de dezembro de 2008 continha uma definição da terra¹¹³ dos “remanescentes”; essa parte foi suprimida, restando: “Art. 33. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (Substitutivo adotado pela Comissão, 2009, p. 13).

Em relação ao artigo que afirmava que os órgãos competentes deviriam priorizar a titulação das terras das comunidades expostas a situações de conflito, por sua vez, foi suprimido. Assim, restou somente a parte que trata do desenvolvimento sustentável¹¹⁴ e da política agrícola e agrária¹¹⁵.

Os membros da Comissão Especial votaram, por unanimidade, o substitutivo apresentado pelo relator Antônio Roberto. Participaram da votação os deputados: Abelardo Lupion (DEM/PR), Antônio Roberto (PV/MG), Carlos Santana (PT/RJ), Damião Feliciano (PDT/PB), Evandro Milhomen (PCdoB/AP), Felipe Bornier (PHS/RJ), Janete Pietá (PT/SP), Leonardo Quintão (PMDB/MG), Luís Carlos Heinze (PP/RS), Márcio Marinho (PL/BA), Onyx Lorenzoni (PFL/RS), Raul Jungmann (PPS/PE), Veloso (PPS/BA), Vicentinho (PT/SP),

¹¹² “Art. 22. É assegurado aos remanescentes das comunidades dos quilombos, o direito à preservação de seus costumes, tradições e manifestos religiosos sob a proteção do Estado.

Parágrafo único. A preservação dos documentos e dos sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, tombados nos termos do art. 216, § 5º, da Constituição Federal, receberá especial atenção do Estado.” (Substitutivo ao Projeto de Lei 6.264/2005, 2008b, p. 10).

¹¹³ “Parágrafo Único. Consideram-se terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos toda terra necessária para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.” (Substitutivo ao Projeto de Lei 6.264/2005, 2008b, p. 14).

¹¹⁴ “Art. 34. O Poder Executivo Federal elaborará e desenvolverá políticas públicas especiais voltadas para o desenvolvimento sustentável dos remanescentes das comunidades dos quilombos, respeitando as tradições de proteção ambiental das comunidades.” (Substitutivo adotado pela Comissão, 2009, p. 13).

¹¹⁵ “Para fins de política agrícola, os remanescentes das comunidades dos quilombos receberão dos órgãos competentes tratamento especial diferenciado, assistência técnica e linhas de especiais de financiamento público, destinados à realização de suas atividades produtivas e de infraestrutura.” (Substitutivo adotado pela Comissão, 2009, p. 13).

titulares; Gilmar Machado (PT/MG), Guilherme Campos (PFL/SP), Índio da Costa (PFL/RJ); João Campos (PSDB/GO) e Valdir Colatto (PMDB/SC), suplentes.

No dia 3 de novembro de 2009, a Câmara enviou o Projeto de Lei 6.264/2005, aprovado com substitutivo, para o Senado Federal. No dia 29 de junho de 2010, o Senado aprovou o Projeto. Em 20 de julho de 2010, a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva sancionou o Projeto de Lei do Senado 213, de 2003. Assim nasceu o “Estatuto da Igualdade Racial”.

No início da tramitação do Estatuto da Igualdade Racial no Congresso Nacional, vimos que o grupo do uso comum da terra era hegemônico. Que o referido grupo ganhou novos porta-vozes, como o deputado, e depois senador, Paulo Paim (PT/RS), o deputado Reginaldo Germano (PMDB/BA), o senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA) e o deputado Antônio Roberto (PV/MG).

Percebe-se que a argumentação do grupo do uso comum da terra foi sendo modificada aos poucos. Em 2000, o então deputado Paulo Paim incorporou em seu projeto o substitutivo do deputado Nabor Júnior, que trazia uma associação direta entre a titulação das terras dos “remanescentes” e o patrimônio cultural brasileiro. Com a tramitação do Estatuto da Igualdade Racial, essa associação foi desaparecendo, e, com isso, foi dado um destaque maior para o direito à terra.

Defendemos que o grupo alterou os seus argumentos, tendo em vista de uma série de mudanças. A primeira delas foi o veto presidencial, pois a Presidência de Fernando Henrique Cardoso fez outra interpretação do artigo 68. E o grupo, à sua maneira, se adequou a esse novo cenário. Um exemplo foi o substitutivo do deputado Reginaldo Germano, no qual as categorias “terras de preto”, “mocambo” e “comunidades negras” foram suprimidas.

Em 2005, já no Senado, o cenário era outro, pois a Presidência mudou; agora quem comandava o governo era um porta-voz do grupo do uso comum da terra, já que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva encampou em sua administração as ferramentas defendidas pelo referido grupo. Com isso, o relator Rodolpho Tourinho incorporou no seu substitutivo as ferramentas disponibilizadas no governo Lula. Essa incorporação foi importante, pois representou a consolidação do direito à terra em detrimento do direito à cultura.

Não queremos dizer com isso que o direito à cultura não se achava mais presente, e sim que o direito à terra recebeu maior destaque. A associação entre “remanescentes” e direito

à cultura enfraqueceu, pois não mais se verificou a utilização dos artigos 215 e 216 da Constituição para legitimar a titulação das terras dos “remanescentes”. Agora a proteção visava às relações territoriais específicas dos “remanescentes” e o território e a etnia estavam conectados. Emergiu então no Congresso o território étnico.

Diferentemente do que aconteceu até 2002 no Congresso, em que o grupo do uso comum da terra era hegemônico, a partir dessa data emergiu um novo grupo: o grupo da propriedade privada. A Câmara dos Deputados foi o espaço exemplar do referido grupo.

O grupo da propriedade privada utilizou a mesma argumentação defendida pela Presidência de Fernando Henrique Cardoso, a saber, a titulação individual, o marco temporal e o usucapião. O grupo criticou a autodefinição, a definição de território, o órgão responsável pela titulação e a utilização do instituto da desapropriação, questionando a interpretação do artigo 68 feita pelo grupo do uso comum da terra.

Para legitimar o seu ponto de vista, o grupo da propriedade privada dizia defender uma interpretação que garantisse a preservação da organização fundiária brasileira. De acordo com o deputado Lelo Coimbra (PMDB/ES), o objetivo do grupo era tornar o artigo 68 mais objetivo.

Nessa perspectiva, os “remanescentes” foram definidos como resquícios do passado, e dessa forma, o artigo 68 se aplicaria às comunidades que ocupavam as suas terras antes da abolição da escravidão.

Na leitura do grupo do uso comum da terra, os “remanescentes” não foram definidos pelo tempo, mas, primeiramente, pela produção de um modo de vida específico, e, num segundo momento, como aqueles que desenvolveram relações territoriais específicas, ou seja, um território étnico. Para esse grupo, os “remanescentes” não se resumiam àquela leitura clássica de quilombo, como um espaço de escravos fugidos, mas defendia que os “remanescentes” construíram distintos acessos à terra, como a doação ou a compra. Uma prova disso foi a emergência de “terras de preto” no substitutivo do deputado Luiz Alberto, em que tal categoria reconhece que os “remanescentes” não se cingiam aos antigos quilombos.

O que define os “remanescentes”, no grupo da propriedade privada, é o tempo; daí a autodefinição não se aplicar, pois o condicionante para a titulação da terra é a posse contínua

da terra. A titulação das terras dependeria daquela ocupada de fato. Nessa leitura, o instituto da desapropriação não teria utilidade, e sim o usucapião.

Outro ponto de discordância dava-se em relação ao órgão responsável pela titulação. O grupo do uso comum da terra defendia uma divisão do trabalho, o INCRA emitiria os títulos e a FCP identificaria os “remanescentes”. Ou seja, o INCRA cuidaria do direito à terra e a FCP do direito à cultura. O grupo da propriedade privada defendia que somente a FCP deveria ser a responsável pela aplicação do artigo 68.

No início da tramitação do Estatuto da Igualdade Racial na Câmara dos Deputados, o relator Antônio Roberto (PV/MG) rejeitou as emendas do grupo da propriedade privada. No decorrer da tramitação, esse grupo conseguiu impor a sua leitura do artigo 68. Não buscamos saber quais foram as estratégias elaboradas pelo grupo para conseguir tal sucesso, pois esse investimento nos obrigaria a investigar a tramitação por completo do Estatuto, e esse não é o nosso objetivo. O que nos chamou a atenção foi que o grupo do uso comum da terra não esboçou reação alguma ante o avanço do grupo da propriedade privada.

Segundo Vera Rodrigues (2010), a retirada do capítulo dos “remanescentes” do Estatuto fez parte de uma negociação envolvendo a SEEPIR, a FCP e os deputados do Democratas (DEM).

[...] os quais condicionavam seu apoio à aprovação do estatuto, em trâmite há dez anos no Congresso, à retirada do item quilombola, bem como das cotas para negros nas universidades, nos meios de comunicação social e incentivos fiscais para a contratação de trabalhadores negros. O Estatuto foi aprovado com essas modificações. (RODRIGUES, 2010, p. 275).

O que podemos afirmar é que o grupo da propriedade privada conseguiu, na tramitação do Estatuto na Câmara, mudar o sentido dos “remanescentes” adotado pelo grupo do uso comum da terra. O grupo da propriedade privada logrou apartar o direito à terra do direito à cultura, colocando-os em capítulos diferentes. O direito à cultura está localizado no capítulo “Da Cultura”, em que é dever do Estado proteger os usos, os costumes, as tradições e as manifestações religiosas dos “remanescentes”. Assim, o direito à terra não garantiria essa proteção. Já o direito à terra figura no capítulo “Do Acesso à Terra”, sendo o Estado obrigado a emitir os títulos de propriedade.

4.4 – Os Projetos de Lei do deputado Valdir Colatto (PMDB/SC)

Antes da tramitação do Estatuto da Igualdade Racial na Câmara dos Deputados, os congressistas que faziam parte do grupo da propriedade privada já elaboravam estratégias para impor sua leitura do artigo 68 no ordenamento jurídico brasileiro.

No dia 17 de maio de 2007, o então deputado Valdir Colatto¹¹⁶ (PMDB/SC) apresentou um Projeto de Decreto Legislativo número 44 (PDC 44/2007), que visava sustar a aplicação do Decreto 4.887/2003¹¹⁷.

Art. 1º Fica sustada a aplicação do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, anulando-se todos os atos administrativos expedidos com base no referido Decreto. (Projeto de Decreto Legislativo nº 44, 2007).

Para o deputado, o decreto é um ato normativo secundário, que serve para dar concretude à lei; e o Decreto 4.887/2003, por sua vez, regulamenta o artigo 68 do ADCT, configurando, assim, uma inconstitucionalidade. Segundo ele, somente uma lei pode regulamentar um dispositivo da Constituição.

O Decreto, além de regulamentar um dispositivo constitucional, o que é irregular, tem também seu conteúdo inconstitucional. Para provar tal argumentação, o congressista acionou a ADI nº 3.239¹¹⁸, a ação que questionou o Decreto 4.887/2003 no Supremo Tribunal Federal (STF). Segundo o deputado Valdir Colatto, na ação foi questionada a utilização do critério de autoatribuição para definir os “remanescentes das comunidades dos quilombos”, em que a demarcação do território será indicada pelos interessados e a utilização do dispositivo da desapropriação será estabelecida pelo INCRA. Para o deputado, esses pontos contidos no Decreto são inconstitucionais, porquanto geram novos direitos e estabelecem privilégios a determinado grupo de pessoas em detrimento de outros, fazendo tábula rasa do direito à propriedade e criando uma nova forma de desapropriação.

¹¹⁶ Valdir Colatto, branco, foi deputado nas legislaturas 1989 a 1990, 1993 a 1995, 1995 a 1999, 2003 a 2007, 2007 a 2011, 2011 a 2015 e 2015 a 2019.

¹¹⁷ Decreto publicado no primeiro ano da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, que visa regulamentar o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos “remanescentes das comunidades dos quilombos”.

¹¹⁸ Em 2004, o então Partido da Frente Liberal (PFL) ingressou no STF com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ADI 3.239/2004, contra o Decreto 4.887/2003.

Para reforçar sua leitura no tocante à desapropriação, o congressista referiu o procurador Cláudio Teixeira da Silva¹¹⁹; este afirmou que o artigo 68 somente pode imitar o título da terra para aqueles remanescentes que estejam ocupando suas terras. Portanto, as terras não poderiam ser obtidas mediante desapropriação.

Valdir Colatto citou um caso específico para legitimar o seu projeto:

Nos Municípios de Campos Novos e Abdon Batista, Estado de Santa Catarina, o reconhecimento pelo INCRA da Comunidade “Invernada dos Negros”, com a demarcação de 7.952,9067 hectares, amparada no Decreto nº 4.887, de 2003, tem ocasionado uma política separatista e que poderá gerar sérios conflitos entre amigos e vizinhos, que pretendem separar pela cor ou tom da pele. Os maiores prejudicados são as pessoas do campo, que possuem raiz com a terra, de onde tiram seu sustento e de suas famílias, muitas delas vivendo há mais de sessenta anos nas respectivas propriedades, das quais não desejam em hipótese alguma vender ou se desfazer. (Projeto de Decreto Legislativo nº 44, 2007).

Em sua justificativa, o deputado lançou mão de dois argumentos, sendo o primeiro de ordem jurídica, e o segundo o de que o Decreto tinha o potencial de gerar conflitos no campo brasileiro, o que poderia comprometer o bem-estar e a vida de distintas famílias de agricultores.

O grupo da propriedade privada ganhou mais um porta-voz, o deputado Valdir Collato. Assim, na Câmara dos Deputados, o grupo agiu em duas frentes: questionando as ferramentas desenvolvidas pelo grupo do uso comum da terra e intentando aprovar a sua interpretação do artigo 68 no Congresso Nacional.

A primeira ação do grupo foi sustar o Decreto 4.887/2003; questionou a legalidade do Decreto para regulamentar um dispositivo constitucional e, conseqüentemente, seu conteúdo. A autoatribuição, a indicação do território e a desapropriação foram postas em dúvida, e é por meio dessas ferramentas que a noção de terra e de “remanescentes” ganha vida no ordenamento jurídico construído pelo grupo do uso comum da terra.

O grupo do uso comum da terra afirmou que o modo de vida dos “remanescentes” é o principal critério para identificar os beneficiários do artigo 68. E o modo de vida, a princípio, foi associado a uma identidade ou um estilo de vida diferenciado; posteriormente, o território ganhou destaque na definição do modo de vida. Dessa forma, a autodefinição é o principal

¹¹⁹ O procurador foi assessor jurídico da Casa Civil na Presidência de Fernando Henrique Cardoso e publicou um texto que defendia que o artigo 68 criara uma forma de “usucapião singular”. No próximo capítulo descreveremos a sua participação no debate sobre a regulamentação do artigo 68.

condicionante na aplicação do artigo 68; assim, não cabe ao Estado definir o que é culturalmente um “remanescente”.

Como a terra foi compreendida como uma forma de assegurar o modo de vida dos “remanescentes”, ela não é importante somente numa perspectiva econômica ou produtiva, mas num sentido que possa assegurar a sobrevivência de uma etnia. Assim, cabe aos próprios “remanescentes” indicar os limites dos seus territórios, pois são eles que conhecem a sua etnia. Como muitas vezes esses territórios se sobrepõem a terras particulares, há a necessidade de utilizar a desapropriação.

Ao retirar essas três ferramentas do ordenamento jurídico, por tabela é retirada a noção de terra e de “remanescente” do referido ordenamento. Daí a necessidade de questionar essas ferramentas. Com a retirada das ferramentas, resta tão só a noção de que a terra a ser titulada seria apenas aquela ocupada de fato.

O grupo da propriedade privada ainda associou o Decreto 4.887/2003 aos conflitos do meio rural. Mais uma vez, como na Constituinte, a titulação das terras dos “remanescentes” foi compreendida como uma forma de divisão da identidade nacional ou de racialização da posse da terra.

No dia 31 de outubro de 2010, o PDC 44/2007 foi analisado pela CDHM, tendo como relatora a deputada Iriny Lopes¹²⁰ (PT/ES). Ela votou pela rejeição do projeto. Em sua justificativa, primeiramente, expôs o regime jurídico que disciplina a titulação das terras dos “remanescentes de quilombos”, que são o artigo 68 do ADTC, os artigos 215 e 216 da Constituição e o Decreto 4.887/2003. Também lançou mão do parecer confeccionado pelo procurador regional da República, Walter Claudis Rothenburg. Descreveremos a seguir o seu parecer.

Walter Claudis Rothenburg, na época lotado no grupo de trabalho sobre Quilombos, Povos e Comunidades Tradicionais da 6ª Câmara e Revisão do Ministério Público Federal, produziu um parecer contrário ao PDC 44/2007.

¹²⁰ Iriny Lopes, branca, foi deputada federal nas legislaturas 2003 a 2007, 2007 a 2011 e 2011 a 2015.

Para o procurador, o artigo 68 é autoaplicável¹²¹, não cabendo assim uma lei para regulamentá-lo. A redação do dispositivo indica o objeto do direito (a propriedade definitiva das terras ocupadas), o seu sujeito ou beneficiário (os “remanescentes das comunidades dos quilombos”), o dever correlato (reconhecimento da propriedade definitiva e emissão dos títulos respectivos) e o sujeito passivo ou devedor (o Estado, Poder Público).

Para legitimar seu posicionamento, Walter Rothenburg (2007) afirmou que o artigo 68 consagra distintos direitos fundamentais, como o direito à moradia e à cultura. E que os direitos fundamentais não dependem de leis para surtir os seus efeitos. Nesse sentido, os aspectos específicos relacionados à implementação do artigo, tais como a identificação das pessoas, a delimitação da área e o órgão competente, entre outros, não criam direitos e deveres externos ao artigo, somente regulamentam a atuação estatal.

O procurador assevera que passados 20 anos da promulgação da Constituição, não tem cabimento a discussão sobre a autoaplicabilidade do artigo 68. Para Walter Rothenburg (2007), todo esse debate sobre a constitucionalidade do Decreto 4.887/2003 pode ser uma forma neutralizar o artigo 68. O procurador acionou o Decreto 3.912/2001¹²² para demonstrar que este, tendo o mesmo objetivo do Decreto 4.887/2003, ou seja, a regulamentação do artigo 68, não foi acusado de ferir a Constituição nem teve projeto no Congresso a pedir a sua suspensão.

Isso revela que o projeto de decreto legislativo em questão na verdade insurge-se contra a perspectiva de um reconhecimento efetivo do direito de propriedade aos remanescentes de comunidades de quilombos (mais próxima com o atual Decreto 4.887/2003 de que com o anterior [Decreto 3.912/2001]) e não contra a validade jurídica do Decreto 4.887. (ROTHENBURG, 2007, p. 147).

¹²¹ A autoaplicabilidade do artigo 68 não era consenso no interior do Ministério Público Federal. Entre os dias 26 e 27 de setembro de 1995 a Câmara dos Deputados e a Fundação Cultural Palmares organizaram o “Seminário Remanescentes de Quilombos”, que discutiu os projetos de lei de tramitavam no Congresso Nacional, que visavam à regulamentação do artigo 68 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição. Nesse seminário, o procurador Aurélio Virgílio Veiga Rios, na época lotado na 6ª Câmara de Coordenação e Revisão da Defesa de Comunidades Indígenas e Minorias do Ministério Público Federal, defendeu que o artigo 68 não é autoaplicável, assim necessitando uma regulamentação, para formular um parâmetro para definir quais comunidades se enquadraria no artigo 68, e esse parâmetro seria o vínculo étnico-histórico-social com os antigos quilombos.

¹²² Decreto publicado em 2001 pela Presidência de Fernando Henrique Cardoso, que visava regulamentar o procedimento administrativo para delimitação, demarcação e titulação das terras dos “remanescentes”. Analisaremos o Decreto no próximo capítulo.

Na ótica do procurador, a acusação feita pelo deputado Valdir Colatto, por meio do PDL 44/2007, não tem embasamento jurídico e sim político, visando à anulação do artigo 68.

Num segundo momento, Walter Rothenburg (2007) inicia sua análise sobre as ferramentas contidas no Decreto 4.887/2003. O Decreto utiliza a autoatribuição para definir os “remanescentes”; para o procurador, essa é a ferramenta certa, já que um agente externo não teria legitimidade para definir se uma comunidade é ou não é “remanescente de quilombo”. Ele acionou a Convenção 169 da OIT para demonstrar que esse critério é utilizado internacionalmente.

O procurador salienta que o Decreto também criou os critérios, como trajetória histórica própria, relações territoriais específicas e ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica. Esses critérios, por sua vez, concedem uma objetividade à autoatribuição.

Como se percebe, os requisitos para o reconhecimento do direito de propriedade deverão ser demonstrados, desde a condição de remanescente de quilombo até a posse tradicional (mesmo quando não atual, por causa, por exemplo, de expulsão violenta). E são asseguradas amplas possibilidades de contestação a quem se sentir prejudicado. (ROTHENBURG, 2007, p. 152).

A deputada Iriny Lopes acionou o parecer para legitimar o seu voto contrário ao PDC 44/2007. Dessa forma, os membros da Comissão rejeitaram a proposta do deputado Valdir Colatto.

Aqui temos dois novos porta-vozes do grupo do uso comum da terra, a saber, a deputada Iriny Lopes (PT/ES) e o procurador Walter Rothenburg. Desse modo, o grupo do uso comum da terra construiu uma rede que envolvia antropólogos, partidos políticos e procuradores.

Como a questão era proteger a sua interpretação do artigo 68, o grupo do uso comum da terra começou a defender as suas ferramentas e alegou que o artigo 68 é autoaplicável. O Decreto 4.887/2003 orientava somente a ação estatal em relação à titulação das terras dos “remanescentes”.

Ficou evidente a alteração nas justificativas mobilizadas pelo referido grupo. Já na tramitação dos projetos de lei no Congresso Nacional, na segunda metade da década de 1990, a justificativa utilizada pelo grupo era a necessidade de regulamentar o artigo 68. Aqui, a

afirmação foi outra, pois o artigo 68 era autoaplicável. A questão dos “remanescentes” não se resumia a um problema jurídico, mas consistia numa disputa entre distintos atores sobre a interpretação do artigo 68. As justificativas mudavam a depender da situação da disputa.

No dia 6 de dezembro de 2007, o PDC 44/2007 tramitou na CAPADR, tendo como relator o deputado Eduardo Sciarra¹²³ (DEM/PR). Este votou pela aprovação, com emenda.

O deputado Eduardo Sciarra abriu a sua justificativa da seguinte forma:

O surgimento do movimento quilombola está relacionado com a resistência dos negros ao regime escravocrata e nos remete aos fatos históricos dos primórdios da colonização do território brasileiro, **quando os europeus realizaram a imigração de africanos, com apoio nas leis então vigentes que institucionalizaram a escravidão**. (Relatório do deputado Eduardo Sciarra, 2007, p. 4. Grifo nosso).

Para o deputado, o movimento quilombola foi uma resposta ao processo de “imigração” de africanos, com apoio de leis vigentes naquele período. Ele salienta que foi no regime jurídico da primeira metade do século XIX que se encontra uma série de decretos e leis abolicionistas que levaram paulatinamente à extinção do regime escravagista no Brasil. A Lei Áurea, de 1888, foi acionada pelo relator como marco histórico; a partir desse marco, a sociedade passou a demandar medidas reparadoras e ações afirmativas em favor dos brasileiros descendentes dos escravos africanos.

O artigo 68 foi compreendido como uma forma de reparação e valorização aos “remanescentes quilombolas”. Porém, a interpretação do artigo gerou distintas controvérsias; as consequências dessas controvérsias foi que dividiu o rural brasileiro, colocando de um lado os pretensos beneficiários da norma constitucional e os órgãos do Executivo, e, do outro, os proprietários rurais. O cenário piorou após a publicação do Decreto 4.887/2003, que concedeu uma interpretação extensiva ao artigo 68.

Para o deputado Eduardo Sciarra, o artigo 68 é uma norma transitória que se destina a situações específicas. E, ainda, o referido Decreto extrapolou a sua competência, já que regulou o artigo 68, dessa forma invadindo no campo das leis. O relator considera que o artigo 68 é uma exceção e tem por objetivo reconhecer a terra que está sendo ocupada pelo “remanescente”.

¹²³ Eduardo Sciarra, branco, foi deputado federal nas legislaturas 2003 a 2007 e 2011 a 2015.

Para provar que o Decreto regulamenta o dispositivo constitucional, o relator mobilizou distintos artigos do Decreto a fim de legitimar a sua crítica. Os primeiros pontos acionados foram a autoatribuição e os critérios de territorialidade presentes no 2º¹²⁴ artigo do Decreto. Para o deputado, esses critérios são criações do próprio Decreto que extrapolam a sua função.

Embora o Decreto não defina, para os devido fins, o que seja o critério da territorialidade, sabe-se que este é um critério alicerçado em estudos antropológicos, que, no máximo, podem subsidiar a Administração Pública, mas não podem se sobrepor à própria Lei ou Constituição. (Relatório do deputado Eduardo Sciarra, 2007, p. 7).

Outro ponto mencionado pelo relator foi a utilização do instituto da desapropriação presente no Decreto¹²⁵. Segundo o deputado, aqui se encontra outra irregularidade, já que o artigo 68 não prevê o instituto da desapropriação. Desse modo, o Decreto presidencial afronta a norma constitucional. Ademais, não existe em nosso ordenamento legal a previsão de desapropriação de propriedades privadas para o assentamento de quilombolas, exceto para fins de reforma agrária. O deputado lembrou que a desapropriação para fins de reforma agrária somente recai sobre o latifúndio improdutivo.

Nessa perspectiva, a ferramenta que foi permitida para o reconhecimento da propriedade dos “remanescentes” foi o usucapião. Assim, nos casos em que terras dos “remanescentes” incidirem em terras particulares, se poderá utilizar o usucapião, cabendo ao Judiciário julgar cada caso. Em relação às terras da União, o artigo 191 da Constituição veta o usucapião dessas terras. O deputado alega que o artigo 68 criou uma exceção ao reconhecer, em favor dos “remanescentes”, a propriedade definitiva por eles ocupada nas terras públicas.

¹²⁴ “Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critério de autoatribuição, 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 dos quilombos será atestada mediante autodefinição de 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 medição e demarcação das terras, 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.” (Decreto 4887, 2003).

¹²⁵ “Art. 13 Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos de domínio particular não invalidado por nulidade prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizado vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber.” (Decreto 4.887, 2003).

Ele defende que o reconhecimento das terras dos “remanescentes” se dará por meio do usucapião.

O Decreto 4.887/2003 prevê que a titulação da terra dos “remanescentes” deve ser coletiva e registrada em nome de uma associação¹²⁶. Para o deputado, essa forma de outorga do título é inconstitucional, pois o artigo 68 se refere aos “remanescentes das comunidades dos quilombos”, ou seja, à pessoa física, e não jurídica.

O deputado construiu todo esse cenário para legitimar o PDC 44/2007. Entretanto, o relator não defendeu a suspensão por completo do Decreto, já que deveriam ser preservados os artigos de cunho administrativo. Assim, o deputado apresentou a seguinte emenda ao projeto:

Art. 1º Ficam sustados os artigos 2º, 13 14 e 17 para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Relatório do deputado Eduardo Sciarra, 2007, p. 17).

O deputado sugeriu retirar do Decreto a autoatribuição, o instituto da desapropriação, o reassentamento das famílias não quilombolas¹²⁷ e a titulação coletiva.

O relatório do deputado Eduardo Sciarra (DEM/PR), porta-voz do grupo da propriedade privada, afirma que o Decreto 4.887/2003 era inconstitucional, pois regulamenta um dispositivo constitucional. Entretanto, o deputado votou pela vigência do Decreto com emendas. Isso demonstra que a questão não era um problema jurídico, e sim a imposição de uma interpretação do artigo 68. O Direito somente foi acionado para legitimar as ações dos atores; assim, temos distintas manobras jurídicas realizadas pelos grupos para justificar a sua interpretação.

O deputado questionou a autoatribuição, a desapropriação e a titulação coletiva. Ele criticou as ferramentas do grupo do uso comum da terra, pois defendia o marco temporal e a

¹²⁶ “Art. 17 A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2º, *caput*, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade. Parágrafo único. As comunidades serão representadas por associações legalmente constituídas.” (Decreto 4.887, 2003).

¹²⁷ “Art. 14 Verificada a presença de ocupantes nas terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, o INCRA acionará os dispositivos administrativos e legais para o reassentamento das famílias de agricultores pertencentes à clientela da reforma agrária ou indenização das benfeitorias de boa-fé, quando couber.” (Decreto 4.887, 2003).

titulação individual. Seu voto demonstra que a disputa se resumia à interpretação dos “remanescentes” e de suas terras, visto que ele defendeu a vigência do Decreto, desde que atendesse aos seus critérios, como a titulação individual e o marco temporal, ou seja, que as terras dos “remanescentes” figurassem no mundo da propriedade privada individual.

No dia 19 de dezembro de 2007, a CAPADR aprovou o relatório do deputado Eduardo Sciarra, com emenda. Votaram contra o relatório os deputados: Assis do Couto (PT/PR), Domingos Dutra (PT/MA) e Anselmo de Jesus (PT/RO).

O deputado Nilson Mourão¹²⁸ (PT/AC) votou em separado. Para ele, o relatório do deputado Eduardo Sciarra (DEM/PR) amparou-se exclusivamente nos critérios de constitucionalidade do Decreto. Nilson Mourão defendeu que a CAPADR é incompetente para analisar a constitucionalidade da proposição, sendo de competência da Comissão de Constituição e Justiça.

Para o congressista Nilson Mourão, o intuito do deputado Valdir Colatto e do deputado Eduardo Sciarra é criar uma interpretação restritiva da titulação das terras dos “remanescentes”. Como vimos, a interpretação defendida tanto por Valdir Colatto como pelo relator Eduardo Sciarra consiste em restringir a titulação das terras somente para aqueles “remanescentes” que estejam ocupando suas terras. Nilson Mourão critica tal interpretação do artigo 68, já que distintas comunidades foram expulsas de suas terras por grileiros.

O deputado Nilson Mourão argumentou que a Constituição não restringe a titulação das terras somente àquelas ocupadas pelos “remanescentes”. Na interpretação do congressista, o conceito de quilombo e os direitos aos “remanescentes das comunidades de quilombos” referem-se ao fato histórico que se desenvolveu ao longo do tempo como forma de resistência na luta contra a escravidão, incluindo os valores comuns, a identidade cultural e a posse de um território.

O texto constitucional não deixa margem de dúvidas quanto ao reconhecimento da propriedade dos quilombolas ao determinar o reconhecimento definitivo da propriedade dos territórios assim identificados. Assim, quando a Constituição refere-se “a terras que estejam ocupando”, não exclui necessariamente as áreas de habitação permanente, e as imprescindíveis para o seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural. (Voto em separado do deputado Nilson Mourão, 2007).

¹²⁸ Nilson Mourão, branco, foi deputado federal nas legislaturas 1999 a 2003 e 2007 a 2011.

Nilson Mourão acionou os artigos 215 e 216 da Constituição para demonstrar que o artigo 68 somente pode ser interpretado quando se levam em consideração esses dois artigos. Assim, é obrigação do Estado preservar o patrimônio cultural brasileiro, incluídas as terras dos “remanescentes”.

Por fim, o congressista advoga que o projeto de Valdir Colatto representa um retrocesso aos direitos das minorias e que sua aprovação teria como resultado a ampliação das injustiças históricas cometidas contra a população negra.

O deputado Nilson Mourão (PT/AC) foi o porta-voz do grupo do uso comum da terra na CAPADR. Os “remanescentes” foram associados ao patrimônio cultural brasileiro. A importância dos “remanescentes” não se resumia somente à posse da terra, como defendia o grupo da propriedade privada, mas se estendia à construção de valores comuns, de uma identidade cultural e à posse de um território. Novamente, o grupo do uso comum acionou o direito à cultura para legitimar a sua interpretação do artigo 68.

No dia 2 de abril de 2008, a CCJC analisou o PDC 44/2007, tendo como relator o deputado Gonzaga Patriota¹²⁹ (PSB/PE). Este votou pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto e da emenda do deputado Eduardo Sciarra.

O congressista Patriota foi favorável à emenda apresentada e aprovada na CAPADR, pois os artigos sustados, naquela ocasião, exorbitaram o poder regulamentar. O dispositivo constitucional somente reconhece como beneficiários os “remanescentes das comunidades dos quilombos” que estejam ocupando suas terras.

Gonzaga Patriota justificou a aprovação do projeto com emenda devido ao fato de que o Congresso Nacional não regulamentou o dispositivo constitucional. O ato normativo da Presidência é a única norma legal existente para garantir o direito aos “remanescentes”. Conforme o deputado, o Decreto não é a ferramenta ideal para regulamentar um dispositivo constitucional, e sim uma lei, porém a lei ainda não existe.

Antes de ser exorbitante, a norma impugnada é inadequada para a sua finalidade. Aparentemente a inércia do Poder Legislativo fez com que o Chefe do Executivo perdesse a paciência, mas um erro não justifica o outro.

¹²⁹ Gonzaga Patriota, branco, foi deputado federal constituinte (1987-1991) e deputado federal nas legislaturas 1995 a 1999, 2003 a 2007, 2007 a 2011, 2011 a 2015. Atualmente é deputado federal.

Assim, a sustação integral do Decreto tornará inócuo o art. 68 do ADCT, pois como se efetivará sem norma infraconstitucional o direito assegurado aos “quilombolas”? (Relatório do deputado Gonzaga Patriota, 2008, p. 6).

O relator considerou desproporcional a sustação integral do Decreto e defendeu a exclusão dos artigos 2º, 13, 14 e 17, como sugerido na CAPADR. Justificou tal iniciativa pelo fato de esses artigos não terem sido autorizados pelo artigo 68. A autoatribuição e o critério de territorialidade previstos no 2º artigo não estão previstos por lei ou pela Constituição; são criações do próprio Decreto. O congressista ainda alegou que o critério de territorialidade é um conceito antropológico, e conceitos antropológicos não podem ser transformados em norma reguladora.

O 13º artigo versa sobre a utilização da desapropriação. Para o relator, o artigo 68 não prevê a utilização de tal ferramenta; assim, é inconcebível que um Decreto introduza tal inovação. O artigo 68 somente autorizou a titulação das terras ocupadas; assim, somente as terras públicas ocupadas podem ser tituladas pelo Estado. Na hipótese de que as terras ocupadas estejam localizadas em terras particulares, nesse caso o instrumento indicado é o usucapião.

O artigo 14 também foi considerado irregular, já que o artigo 68 não prevê a expulsão de agricultores de suas terras. Já o artigo 17 foi considerado indevidamente inovador, pois o artigo 68 não autoriza outorgar título em nome de uma associação.

No mesmo dia em que apresentou seu relatório na CCJC, o deputado Gonzaga Patriota pediu a devolução do seu relatório. E no dia 13 de outubro de 2008, apresentou novamente seu relatório.

Nessa nova apresentação, o deputado assegurou que o Decreto 4.887/2003 extrapolou suas competências ao criar normas e critérios que não se acham previstos no artigo 68. O relator votou pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PDC 44/07 e da emenda adotada pela CAPADR, mas, dessa vez, no mérito, votou pela rejeição do PDC, restando prejudicada a análise das emendas.

Para justificar essa mudança em seu voto, o relator acionou uma decisão do TRF da 4ª Região que reconheceu o direito fundamental das “comunidades tradicionais” aos seus territórios e descartou a inconstitucionalidade do Decreto 4.887/2003. A decisão ainda afirmou que o referido Decreto não criou direitos. O relator alegou que se aprovasse o PDC

44/2007 com emenda, tornaria inócuo o artigo 68, já que não existe outra norma infraconstitucional que vise à regulamentação do referido artigo.

No dia 5 de novembro de 2008, o então deputado Moreira Mendes¹³⁰ (PPS/RO) apresentou seu voto em separado na CCJC. Ele concordou com o relator Gonzaga Patriota quanto ao julgamento pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PDC 44/2007. Entretanto, quanto ao mérito, discordou do voto do relator, pela rejeição do PDC 44/2007.

O próprio voto em análise [o voto de Relator] admite “flagrante vício de legalidade” em pelo menos quatro dispositivos do Decreto (Arts. 2º, 13, 14, 17), que quando não simplesmente inovam, afrontam o texto constitucional que se propõem a regulamentar. Amparado no “princípio da proporcionalidade”, entretanto, decidiu o nobre relator não acatar o projeto, alegando que a sustação do Decreto 4.887 tornaria inócuo o Art. 68 do ADCT. (Voto em separado do deputado Moreira Mendes, 2008).

O intuito do deputado Moreira Mendes era demonstrar a contradição do voto do relator, que reconheceu vícios no Decreto, mas, mesmo assim, votou pela rejeição do PDC 44/2007. Para o congressista, o referido PDC deveria ser aceito pela Comissão.

O então deputado justificou que seu voto não tinha o objetivo de retirar direito de minorias, mas tentava suprimir as violações constitucionais contidas no Decreto 4.887/2003. O congressista apontou como violações a possível expulsão de agricultores de suas terras e a utilização da desapropriação.

Na leitura do deputado Moreira Mendes, a Comissão tinha o dever de coibir as inovações ilegítimas do Decreto e votar pela sustação dos dispositivos inconstitucionais, nos termos da emenda adotada pela CAPADR. Assim, o deputado votou pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa; e no mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo 44/2007.

No mesmo dia, o então deputado Regis de Oliveira¹³¹ (PSC/SP) apresentou o seu voto em separado na Comissão.

Em seu voto, o legislador descreveu brevemente a história dos quilombos no Brasil. Na sua ótica, os quilombos eram regiões de grande concentração de escravos, afastados dos

¹³⁰ Moreira Mendes, branco, foi deputado federal nas legislaturas 2007 a 2011 e 2011 a 2015.

¹³¹ Regis de Oliveira, branco, foi deputado federal nas legislaturas 1995 a 1996 e 2007 a 2011.

centros urbanos, que eram formados por ex-escravos fugidos de seus senhores. Esses núcleos, por seu turno, transformaram-se em aldeias dedicadas à economia de subsistência, e às vezes, ao comércio. Os quilombos reproduziram, em solo nacional, a organização social africana, inclusive com a escolha de reis tribais. O deputado assegurou que mesmo com o fim oficial da escravatura, alguns desses agrupamentos chegaram até os dias atuais graças a seu isolamento.

Após essa breve história, o então congressista relatou sobre o Decreto 4.887/2003, que embora seu mérito seja louvável, ele deve achar-se em conformidade com os dispositivos constitucionais e legais vigentes em nosso país, pois a Constituição somente admite o decreto presidencial com conteúdo normativo como manifestação do poder regulamentar, sendo-lhe vedado inovar no ordenamento jurídico, ou seja, o decreto deve limitar-se a esclarecer o conteúdo das leis. Algo a que o Decreto 4.887/2003 não obedece.

Assim, o deputado votou pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PDC 44/2007 e da emenda apresentada pela Comissão de Agricultura e Pecuária.

No dia 25 de novembro, o PDC 44/2007 foi retirado da pauta da CCJC. Em 31 de janeiro de 2011, o PDC foi arquivado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA).

Na tramitação do PDC 44/2007, descrevemos o embate entre os dois grupos. Na Comissão Especial do Estatuto da Igualdade Racial, vimos que os argumentos utilizados pelo grupo da propriedade privada foram os contidos no Decreto 3.912/2001 e no parecer da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil (Parecer SAJ nº 1.490, de 10 de setembro de 2001). Esses dois documentos foram utilizados na Comissão Especial, pois a questão naquele momento era construir ferramentas que visassem aplicar o artigo 68. Os dois documentos produziram as ferramentas utilizadas pelo referido grupo.

Já a questão levantada pelo PDC 44/2007 era sustar o Decreto 4.887/2003. O documento utilizado para justificar tal ação foi a ADI 3.239/2004, do então Partido da Frente Liberal (PFL). O PFL ingressou na disputa como um porta-voz do grupo da propriedade privada, abrindo um novo capítulo da disputa: a judicialização das ferramentas defendidas pelo grupo do uso comum da terra.

O grupo da propriedade privada questionou o Decreto 4.887/2003 em duas perspectivas, a saber, a ilegalidade do Decreto em si, pois um decreto não pode regulamentar um dispositivo constitucional, e as ferramentas utilizadas pelo Decreto. O grupo era contra a

autoatribuição, a definição do território, a titulação coletiva e a utilização do instituto da desapropriação. Assim, o grupo defendeu a sua compreensão dos “remanescentes”, que era a titulação individual e o marco temporal. A terra compreendida aqui seria aquela que habita no universo da propriedade privada individual.

Diferentemente do que aconteceu na Comissão Especial, o grupo do uso comum da terra se mobilizou para defender a sua compreensão dos “remanescentes”, lançando mão de suas categorias, como patrimônio cultural brasileiro, valores, tradição e território. Como agora era uma questão jurídica, o referido grupo se utilizou de um ator que defendia a sua compreensão, o procurador Walter Claudis Rothenburg.

Até esse momento, o grupo do uso comum da terra se resumia a políticos e antropólogos. Entre os antropólogos, temos a Assessoria Jurídica da 6ª Câmara do Ministério Público, mas até então, na história que estamos construindo, o grupo não tinha nenhum porta-voz no Judiciário. A deputada Iriny Lopes (PT/ES) incluiu um procurador nas disputas travadas na Câmara dos Deputados.

Os argumentos utilizados pelo grupo do uso comum da terra, na defesa do Decreto 4887/2003, ressaltavam que as justificativas usadas pelo grupo da propriedade privada eram políticas, e não jurídicas. O procurador acusou o PDC 44/2007 de ter somente objetivos políticos.

Um ponto que deve ser analisado é a questão da construção histórica dos quilombos feita pelos atores. O grupo da propriedade privada assegurou que alguns quilombos conseguiram sobreviver até os dias atuais. Essa leitura demonstra que o grupo compreendeu que o artigo 68 se aplicaria a alguns casos, ou seja, somente àquelas comunidades que demonstrassem conexão com os antigos quilombos. Noutro momento, o grupo alegou que a escravidão e, posteriormente, a sua abolição foram realizadas com base em leis. Nessa perspectiva, a reparação à população negra tinha de ser feita com base em lei.

Não discutiremos essa questão, no mínimo polêmica, sobre a legalidade da escravidão. O que podemos extrair dela é que o grupo da propriedade privada compreendeu, à sua maneira, que o artigo 68 era uma forma de reparação aos danos causados pela escravidão. Mas essa reparação deveria se dar nos marcos legais do Estado brasileiro.

O grupo da propriedade privada somente compreendeu os “remanescentes” como sobras do passado. Já o grupo do uso comum, como visto no capítulo anterior, associou o

termo “comunidades remanescentes dos quilombos” a um modo de vida que é uma parte constitutiva do patrimônio cultural brasileiro.

4.4.1 – Projeto de Lei 3.654/2008

No dia 2 de julho de 2008, o então deputado Valdir Colatto (PMDB/SC) apresentou o Projeto de Lei número 3.654 (PL 3.654/2008), que visava regulamentar o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

O projeto definiu que os “remanescentes das comunidades de quilombos” são aqueles que possuam vínculos culturais que os identifiquem como descendentes de ancestrais negros que se agruparam, no período escravagista, para formar comunidades rurais de resistência.

As terras a serem tituladas, segundo o projeto, são aquelas ocupadas pelos “remanescentes”. A titulação se faria por meio de um procedimento administrativo, instaurado pelo órgão competente, a pedido da parte interessada. Por sua vez, o título de propriedade definitiva seria concedido ao “remanescente” de acordo com os seguintes requisitos:

I – que o beneficiário comprove suas referências culturais que possam caracterizá-lo como remanescente de comunidade quilombola; II – que a área reivindicada esteja localizada em zonal rural, e que esteja efetivamente ocupada e habitada pelo pretendente e sua família. (Projeto de Lei 3.654, 2008, p. 2).

No projeto, cabia ao “remanescente” comprovar as suas referências culturais. O projeto vetou qualquer titulação de terra de “remanescentes” em zonas urbanas e previu duas formas de titulação da terra: a individual ou em caso que a área rural fosse ocupada por mais de uma família de “remanescentes”. Os beneficiários poderiam requerer ao órgão público competente que o título da propriedade fosse concedido ao conjunto de habitantes, em regime de condomínio. O projeto vedou que a concessão do título ocorresse em nome da associação.

O projeto, ainda, assegurou aos “remanescentes” o direito à preservação da identidade cultural, de suas tradições, usos e costumes. Para fins de política agrícola, aos “remanescentes” ficaria assegurado um tratamento preferencial idêntico ao previsto para os beneficiários dos projetos de reforma agrária.

Para o deputado Valdir Colatto, o seu projeto constitui uma política de regularização fundiária das terras que no passado eram ocupadas pelas comunidades de quilombo; no

decorrer dos anos, a terra continuou na posse das famílias que ali remanesceram, conservando os costumes, tradições e valores culturais de seus ancestrais. O projeto do deputado defendia, como critérios para titular as terras dos “remanescentes”, a posse contínua da terra desde os tempos da escravidão e a continuidade cultural entre as comunidades quilombos e os “remanescentes das comunidades de quilombos”.

Pela primeira vez os porta-vozes do grupo da propriedade privada propunham um projeto que visava regulamentar o artigo 68. Agora a questão era não somente questionar a interpretação do grupo do uso comum da terra, mas propor uma regulamentação à sua maneira. E o projeto representou tal interpretação.

O projeto vetou a titulação coletiva e o registro da terra em nome de uma associação; assim, as terras tituladas não estariam fora do mercado de terra. O deputado Valdir Collato não estabeleceu um marco temporal; no lugar do marco emergiram as referências culturais.

Dessa forma, o grupo da propriedade privada modificou a sua estratégia, incorporando ao seu arsenal uma perspectiva cultural dos “remanescentes”. É importante destacar que essa perspectiva foi mobilizada de formas distintas, pois o direito à terra não se achava conectado ao direito à cultura. Já que o direito à cultura não seria garantido por meio da titulação das terras, era obrigação do Estado preservar a identidade cultural dos remanescentes.

A conexão cultural entre os “remanescentes” e os antigos quilombos seria o principal condicionante para a titulação das terras. Percebe-se que o grupo da propriedade privada modificou as ferramentas para lidar com os “remanescentes”, conferindo à sua argumentação uma perspectiva cultural dos “remanescentes”. Essa manobra tinha por fim tornar a sua proposta de regulamentação mais aceitável perante o grupo do uso comum da terra.

Em 5 de maio de 2009, o PL 3.654/2008 tramitou na CAPADR, tendo como relator o deputado Duarte Nogueira¹³² (PSDB/SP).

O relator votou pela aprovação do projeto 3.654/2008, com sugestão de uma emenda. A justificativa utilizada por Duarte Nogueira é que o artigo 68 ainda não fora regulamentado por lei. Para sanar essa lacuna o Poder Executivo editou o Decreto 4.887/2003. Entretanto, o relator argumentou que o Decreto não seria a melhor ferramenta para regulamentar o referido artigo, uma vez que foi contestado no Supremo Tribunal Federal (STF), sendo considerado

¹³² Duarte Nogueira, branco, foi deputado federal nas legislaturas 2007 a 2011 e de 2011 a 2015.

um instrumento inadequado para a regulamentação da matéria, dada a provável inconstitucionalidade de alguns de seus dispositivos.

Com a exposição desse cenário, o relator não hesitou em conceder seu apoio ao projeto e recomendar sua aprovação aos membros da Comissão. Porém, o relator sugeriu uma emenda ao projeto, inserido um parágrafo único no artigo 6^o¹³³: “Parágrafo único. É vedada a ampliação futura das áreas tituladas” (Relatório do deputado Duarte Nogueira, 2009). Essa emenda tinha o objetivo de obstar que no futuro o critério de territorialidade, baseado na identidade cultural, de suas tradições, usos e costumes, viesse a ser utilizado para a ampliação das terras ocupadas.

A emenda do deputado Duarte Nogueira, porta-voz do grupo da propriedade da terra, evidenciou a manobra do referido grupo em dissociar o direito à terra do direito à cultura. A demarcação das terras deveria tão só considerar a ocupação de fato, e não a reprodução cultural dos “remanescentes”.

No dia 13 de maio de 2009, o então deputado Nazareno Fonteles¹³⁴ (PT/PI) solicitou à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados a apensação do Projeto de Lei 3.654/2008 ao Projeto de Lei 6.264/2005, projeto do Estatuto da Igualdade Racial. O deputado justificou esse requerimento tendo em vista que o projeto 6.264/2005 continha um capítulo com idêntico propósito do projeto 3.654/2008: a regulamentação do artigo 68. A MESA deferiu o pedido e apensou o projeto de Valdir Colatto ao PL 6.264/2005.

No dia 14 de março de 2011, a MESA arquivou o Projeto de Lei 3.654/2008.

4.4.2 – Projeto de Lei 1.836/2011

Em 12 de julho de 2011 o deputado Valdir Colatto (PMDB/SC) reapresentou o seu projeto 3.654/2008, agora como Projeto de Lei nº 1.836 (PL 1.836/2011).

No dia 11 de outubro de 2011, a CAPADR analisou o projeto, tendo como relator o deputado Josué Bengtson¹³⁵ (PTB/BA), que votou pela aprovação do projeto.

¹³³ “Art. 6º Fica assegurado aos remanescentes das comunidades dos quilombos o direito à preservação da identidade cultural, de suas tradições, usos e costumes.” (Projeto de Lei 3654, 2008, p. 3).

¹³⁴ Nazareno Fonteles, branco, foi deputado federal nas legislaturas 2003 a 2007, 2007 a 2011 e 2011 a 2015.

¹³⁵ Deputado Josué Bengtson, branco, foi deputado federal nas legislaturas 1999 a 2003, 2003 a 2007, 2011 a 2015 e 2015 a 2019.

O deputado justificou tal voto tendo em vista que o Decreto nº 4.887/2003 é alvo de questionamento a respeito de sua constitucionalidade. Ademais, a regulamentação do artigo 68 deveria ser feita por lei, e não por decreto (Relatório do deputado Josué Bengtson, 2011).

No dia 25, o então deputado Marcon¹³⁶ (PT/RS) apresentou o seu voto em separado. Defendeu a rejeição do PL 1.836/2011 e alegou que o reconhecimento e a regularização das terras das “comunidades dos quilombolas” constituem uma necessidade concreta para o desenvolvimento brasileiro com justiça social. A Constituição institucionalizou essa demanda por meio do artigo 68.

Em seu voto, o deputado procurou legitimar o Decreto 4.887/2003, ao afirmar que o Decreto considera os “remanescentes das comunidades dos quilombos” como grupos étnico-raciais segundo os critérios de autoatribuição, com trajetória própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. O deputado acionou a Convenção 169 da OIT para respaldar os critérios de identificação contidos no Decreto.

O deputado, além do Decreto, lançou mão de outras ferramentas legais disponibilizadas pela Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, como a Instrução Normativa nº 49¹³⁷ do INCRA, órgão responsável pela titulação das terras. A Fundação Cultural Palmares, também foi citada, como órgão responsável pela certificação das comunidades como “remanescentes” e pela preservação e promoção do patrimônio cultural das “comunidades remanescentes dos quilombos”.

Segundo a Instrução Normativa nº 49 do INCRA, os processos de regularização fundiária só podem ser abertos após a conclusão da certificação sob a responsabilidade da Fundação Cultural Palmares. Dessa forma, é importante que haja uma articulação entre a FCP e o INCRA desde a certificação, para que o trabalho se desenvolva de forma articulada e as demandas das comunidades quilombolas sejam atendidas de forma mais célere. (Voto em separado do deputado Marcon, 2011).

O congressista Marcon observou que as ações da Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva não se resumiam à titulação das terras, porquanto desenvolvia políticas públicas para os

¹³⁶ Dionilso Mateus Marcon, branco, foi deputado federal nas legislaturas 2011 a 2015 e 2015 a 2019. Atualmente é deputado federal.

¹³⁷ Essa Instrução, publicada em 2008, estabeleceu os procedimentos do processo administrativo para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos “remanescentes de comunidades dos quilombos”.

“remanescentes”, a exemplo da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto 6.040/2007¹³⁸, e do Programa Brasil Quilombola¹³⁹.

Com o objetivo de fortalecimento da construção de uma política de governo que atendesse aos interesses da população residente em áreas remanescentes de quilombos, o Governo Federal cria em 12 de março de 2004, no território Kalunga, situado nos municípios de Cavalcanti, Teresina de Goiás e Monte Alegre, no estado de Goiás, o PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA. Este se propõe a consolidar os marcos para implementação de uma política de Estado para as áreas inseridas nos diversos órgãos governamentais, com suas respectivas previsões orçamentárias no Plano Plurianual 2004-2007, bem como as responsabilidades de cada órgão e prazos de execução. (Voto em separado do deputado Marcon, 2011).

O congressista considera o acesso à terra fundamental para as “comunidades quilombolas”, já que é a base para os direitos sociais dessa parcela da sociedade. A certificação das “comunidades quilombolas” é o primeiro passo para a regulamentação e para a oferta de políticas públicas. É por meio dessas políticas que o Estado interage de forma sistemática com as famílias quilombolas, a fim de garantir os direitos sociais e culturais dessas comunidades.

Em 30 de novembro de 2011, a CAPADR aprovou o relatório do deputado Josué Bengtson.

Em 26 de março de 2014, a CDHM se posicionou em relação ao PL 1.836/2011, de Valdir Colatto, tendo como relator o deputado Henrique Afonso (PV/AC). Este utilizou a mesma justificativa do deputado Marcon: descreveu o arcabouço legal existente para a execução do artigo 68. E votou pela rejeição do projeto de lei.

Em 31 de janeiro de 2015, o projeto foi arquivado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

Em 2008, o grupo da propriedade privada voltou-se para a regulamentação do artigo 68, tendo novamente o deputado Valdir Colatto (PMDB/SC) como porta-voz do grupo.

Os projetos apresentados pelo deputado demonstram que o grupo da propriedade privada atualizou a sua argumentação, incorporando algumas ferramentas utilizadas pelo grupo do uso comum da terra.

¹³⁸ Abordaremos o Decreto no capítulo 6.

¹³⁹ Abordaremos o Programa no capítulo 6.

Como vimos, os projetos do Valdir Colatto definiram os “remanescentes” como aqueles que mantêm vínculos culturais com os antigos quilombos. Os “remanescentes” deveriam comprovar essas referências culturais. Num segundo momento, os projetos garantiram a proteção da identidade cultural, das tradições, usos e costumes dos “remanescentes”. Assim, o grupo da propriedade privada procurou adequar-se às críticas do grupo do uso comum da terra, ao conceder uma interpretação mais culturalista aos “remanescentes”.

O grupo da propriedade privada não abriu mão do núcleo duro dos seus argumentos, a saber, a propriedade privada individual. O projeto vetou que o título se desse em nome de uma associação; a titulação deveria ser individual ou em forma de condomínio. A titulação em condomínio é mais uma prova de que o grupo da propriedade privada atualizara os seus argumentos.

No decorrer da tramitação do projeto 3.654/2008, o grupo da propriedade privada buscou vetar que a identidade cultural fosse utilizada na delimitação das terras. O ator dessa ação foi o deputado Duarte Nogueira (PSDB/SP). O grupo obstou que fosse utilizado outro critério de titulação que não a posse da terra.

Os projetos incorporaram certas categorias que orbitavam no mundo da cultura, como vínculo cultural e referências culturais. Entretanto, essas categorias foram mobilizadas de uma maneira diferente do grupo do uso comum da terra. Este grupo lançou mão do direito à cultura, conectado ao direito à terra. Já o grupo da propriedade privada desconectou esses dois direitos; o direito à terra não garantiria o direito à cultura. Essa desconexão foi a mesma da constatada na Comissão Especial do Estatuto da Igualdade Racial.

4.5 – Projeto de Lei do deputado Vicentinho (PT/SP)

No dia 14 de março de 2012, o deputado Vicentinho¹⁴⁰ apresentou o Projeto de Lei nº 3.452 (PL 3.452/2012), que visava regulamentar o artigo 68, dispondo sobre o reconhecimento e a titulação das terras ocupadas por “remanescentes das comunidades dos quilombos”.

¹⁴⁰ Vicente Paulo da Silva, negro, foi deputado federal nas legislaturas 2003 a 2007, 2007 a 2011, 2011 a 2015, 2015 a 2019. Atualmente é deputado federal.

O projeto definiu os “remanescentes” como grupos familiares dotados de relações culturais específicas, cujos ancestrais eram negros relacionados com a resistência ao regime escravocrata. Aos “remanescentes” eram garantidos os direitos de propriedade das terras por eles ocupadas, devendo o Estado emitir o título de domínio, mediante o processo administrativo de demarcação. O projeto assegurou a preservação da identidade cultural dos “remanescentes das comunidades dos quilombos”, assim como as suas tradições, usos e costumes (Projeto de Lei nº 3.452, de 2012).

O deputado justificou a confecção do projeto, tendo em vista que desde a promulgação da Constituição o artigo 68 ainda não fora regulamentado pelo Poder Legislativo. E o Legislativo não pode ser ausente nessa relevante questão que é a regularização das terras ocupadas pelos “remanescentes das comunidades dos antigos quilombos”.

O projeto buscava regulamentar o referido artigo constitucional, a fim de propiciar os instrumentos legais necessários à rápida regularização das terras ocupadas pelos “remanescentes”.

No dia 5 de novembro de 2012, o projeto foi analisado pela CAPADR, tendo como relator o deputado Valdir Colatto (PMDB/SC). Este votou pela rejeição do projeto e alegou que o projeto propõe assegurar aos “remanescentes” o direito sobre as terras que ocupam. O congressista asseverou que o Estatuto da Igualdade Racial já abordava tal matéria (Relatório do deputado Valdir Colatto, 2012).

No mesmo dia em que o deputado Valdir Colatto apresentou seu relatório, o então deputado Bohn Gass¹⁴¹ (PT/RS) apresentou o seu voto em separado.

Bohn Gass votou pela aprovação do projeto. Mencionou que o projeto do relator foi aprovado na CAPADR; assim, o mesmo tratamento deveria ser dispensado ao projeto do deputado Vicentinho: a aprovação pela Comissão (Voto em separado do deputado Bohn Gass, 2013).

Mesmo com as alegações do deputado Bohn Gass, a Comissão aprovou o parecer do deputado Valdir Colatto. Ao final, a CAPADR rejeitou a proposta de lei do deputado Vicentinho.

¹⁴¹ Elvino José Bohn Gass, branco, foi deputado federal nas legislaturas 2011 a 2015 e 2015 a 2019. Atualmente é deputado federal.

No dia 26 de fevereiro de 2014, a CDHM analisou o PL 3.452/2012, tendo como relator o deputado Otoniel Lima¹⁴² (PRB/SP). Este votou pela aprovação, na forma de substitutivo. Em sua justificativa, citou alguns dados sobre as “comunidades quilombolas”. Informou que são reconhecidas oficialmente 2.197 comunidades, distribuídas em todo o território nacional. Que 75% das “famílias quilombolas” vivem em situação de extrema pobreza, e a sobrevivência dessas famílias depende essencialmente da terra.

O desenvolvimento desses grupos sociais depende de um maior acesso a programas de incentivo à agricultura familiar, o que tem sido dificultado pela falta de título da terra, que garante a posse das famílias. A demarcação das terras dos remanescentes das comunidades de quilombos constitui um requisito primordial para dar início a programas que contribuam para a retirada dessa população das condições perversas em que vivem. (Relatório do deputado Otoniel Lima, 2014).

O relator ressaltou que o projeto constitui uma oportunidade para exterminar uma das heranças mais cruéis da escravidão, criando condições para o efetivo desenvolvimento de uma parcela da população que sofre, até os dias atuais, os efeitos de séculos de escravidão. Ponderou que não se pode descuidar da defesa de direitos e garantias individuais constitucionais, entre eles o direito à propriedade. Assim, cabe evitar interpretações distorcidas da lei, ou seja, somente tem direito ao título da terra aquele “remanescente” que ocupava suas terras no momento da promulgação do dispositivo constitucional.

Nessa perspectiva, o relator incluiu no projeto do deputado Vicentinho que somente os “remanescentes” que ocupavam as suas terras na data da promulgação da Constituição têm direito ao título. Até o momento, o parecer do deputado Otoniel Lima não foi apreciado pela Comissão.

¹⁴² Otoniel Lima, branco, foi deputado federal na legislatura 2011 a 2015.

4 – Tabela: Estatuto da Igualdade Racial e os Projetos de Lei do Deputado Valdir Collato

Autor	Proposta	Terra	Definição de remanescente	Titulação	Órgão responsável
Paulo Paim (PT/RS)	PL 3.198/2000	Patrimônio cultural brasileiro	Identidade histórica ou cultural	Titulação coletiva e individual, cláusula “pro indiviso” e alienabilidade	FCP
Reginaldo Germano (PMDB/BA)	Substitutivo ao PL 3.198/2000	Garantia da reprodução social, econômica, cultural e ambiental.	Grupos étnicos de preponderância negra e autodefinição	Não define	Não define
Paulo Paim	PLS 213/2003	Garantia da reprodução social, econômica, cultural e ambiental.	Grupos étnicos de preponderância negra e autodefinição	Não define	Não define
Rodolpho Tourinho (PFL/BA)	Substitutivo ao PLS 213/2003	Reprodução física, econômica e cultural, preservação dos seus costumes, tradições, cultural e lazer e território étnico	Grupos étnico-raciais, autodefinição e relações territoriais específicas	Titulação coletiva, “pro indiviso” e alienabilidade	INCRA (titulação), FCP (identificação e identidade cultural) SEPPIR (direitos étnicos e territoriais).
Deputado Antônio Roberto (PV/MG)	Substitutivo ao PL 6.264/2005	Reprodução física, econômica e cultural, preservação dos seus costumes, tradições, cultural e lazer e território étnico	Grupos étnico-raciais, autodefinição e relações territoriais específicas	Titulação coletiva, “pro indiviso” e alienabilidade	INCRA (titulação), FCP (identificação e identidade cultural) SEPPIR (direitos étnicos e territoriais)
Deputado Antônio Roberto (PV/MG)	2º Substitutivo ao PL 6.264/2005	Reprodução física, social, econômica e cultural	Grupos étnico-raciais, autodefinição e relações territoriais específicas	Não define	Órgãos competentes
Deputado Antônio Roberto (PV/MG)	3º Substitutivo ao PL 6.264/2005	Não define	Ocupando suas terras	Não define	
Deputado Valdir Collato (PMDB/SC)	PL 3.654/2008	Vínculos culturais com os antigos quilombos.	Ocupando suas terras	Titulação individual e condomínio	Não define
Deputado Vicentinho (PT/SP)	PL 3.452/2012	Grupos familiares dotados de relações culturais específicas relacionadas	Não define	Não define	Não define

		com a resistência ao escravismo			
--	--	------------------------------------	--	--	--

Descrevemos no terceiro capítulo e neste os principais projetos de lei que tramitaram no Congresso Nacional. Relatamos que ocorreu uma série de disputas técnicas, a saber, como identificar os “remanescentes”, a forma de titulação, a criação de uma associação, a alienabilidade das terras e o órgão competente para gerir o processo de regularização. Defendemos que essas disputas técnicas ocorreram pelo fato de que os atores mobilizaram cenários distintos e associaram os “remanescentes” e as terras a diferentes grandezas.

O grupo do uso comum da terra ganhou novos porta-vozes: os congressistas Paulo Paim (PT/RS), Reginaldo Germano (PMDB/BA), Rodolpho Tourinho (PFL/BA), Antônio Roberto (PV/MG), Iriny Lopes (PT/ES), Nilson Mourão (PT/AC) e o procurador Walter Claudis Rothenburg. Entretanto, esses porta-vozes procuraram se adequar às críticas feitas pela Presidência de Fernando Henrique Cardoso. Um exemplo foi o substitutivo, apresentado em 2002, pelo deputado Reginaldo Germano; nele, o capítulo destinado aos “remanescentes” sofreu algumas alterações. Surgiu a expressão “remanescentes das comunidades dos quilombos” e categorias como “comunidades negras rurais”, “terra de preto” e “mocambo” foram retiradas. Porém, essas modificações não alteraram o sentido do projeto, que era a defesa do direito à cultura e o direito à terra dos “remanescentes”.

Em 2005, o senador Rodolpho Tourinho alterou o capítulo dos “remanescentes”, incorporando nesse capítulo o Decreto 4.887/200, do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Foi em seu substitutivo que apareceu pela primeira vez a noção de território étnico. Rodolpho Tourinho associou explicitamente terra e etnia; agora o que estava em questão era o território étnico. A titulação da terra seria uma forma de proteger a identidade cultural de um grupo e de garantir os seus direitos étnicos. Como a terra é étnica, ela pertence a uma etnia; assim, a forma de título que emergiu aqui isoladamente foi a propriedade coletiva. Desse modo, o grupo do uso comum da terra construiu uma compreensão de uma terra que não mais se enquadra na narrativa da propriedade privada individual.

Na Câmara dos Deputados, as disputas entre os dois grupos têm início. Nesse momento, o grupo da propriedade privada ganha seus porta-vozes, como os congressistas Lelo Coimbra (PMDB/ES), Gervásio Silva (DEM/SC), João Almeida (PSDB/BA), Valdir Colatto (PMDB/SC), Eduardo Sciarra (DEM/PR) e Moreira Mendes (PPS/RO).

As principais grandezas mobilizadas pelo grupo da propriedade privada foram o marco temporal e a propriedade privada individual. Os “remanescentes” apareceram aqui como

posseiros, e o tempo seria o principal critério utilizado para regularizar as terras, ou seja, a regularização seria por meio do usucapião, e a titulação seria individual. De forma geral, a terra que figurou aqui era a terra da propriedade privada individual.

Já o grupo de uso comum da terra construiu uma compreensão de terra que, até então, era estranha ao Estado. Uma terra que não se enquadrava na narrativa da propriedade privada individual, pois a terra era coletiva, e que não figurava no mercado de terras. Seu objetivo era garantir o direito à cultura das comunidades.

O nosso objetivo foi demonstrar que no decorrer das tramitações dos projetos que visavam regulamentar o artigo 68, formaram-se dois grupos: o grupo do uso comum da terra e o grupo da propriedade privada individual, e que cada um mobilizou distintas grandezas para legitimar as suas ações.

Até 2005, o grupo do uso comum da terra conseguiu construir um consenso no Congresso Nacional. Como vimos, o substitutivo do deputado Luiz Alberto foi aprovado pela Casa. E nas votações nas Comissões, os projetos foram aprovados por unanimidade.

A partir de 2007, constata-se um embate entre os dois grupos. Esses grupos estavam associados a partidos. Os membros da propriedade privada individual eram do PSDB, DEM, PMDB, PSC e PPS; já o do uso comum da terra era, em sua maioria, do PT. Assim, a disputa se transformou, em certa medida, em esquerda *versus* direita.

Capítulo 5 – A Presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

O ano de 1995 foi um ano exemplar para os chamados “remanescentes das comunidades dos quilombos”. Neste ano o artigo 68 tornou-se alvo de intensos debates, especialmente em relação à sua conceituação e regulamentação (ARRUTI, 2006). Após sete anos da promulgação da Constituição, enfim o Estado brasileiro começou a construir um caminho que possibilitasse a aplicação do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

A entrada do tema na pauta nacional (inclusive na grande imprensa) foi acompanhada de um debate que ainda envolve agências e atores de todo o país, diversos órgãos públicos estaduais e federais, motivando a realização de encontros, seminários, oficinas e até cursos de especialização e de pós-graduação. (ARRUTI, 2006, p. 99).

Em 27 de abril de 1995, a então senadora Benedita da Silva (PT/RJ) apresentou o Projeto de Lei do Senado 129 (PLS 129/95), que visava regulamentar a titulação das terras dos “remanescentes das comunidades dos quilombos”.

Em 13 de junho de 1995, o então deputado Alcides Modesto apresentou o Projeto de Lei 627 (PL 627/1995), que também buscava regulamentar a titulação das terras dos “remanescentes”.

Em 15 de agosto de 1995, a FCP publicou a portaria nº 25, que tinha por objetivo estabelecer as normas que regeriam os trabalhos de identificação e delimitação das terras ocupadas pelas “comunidades remanescentes de quilombos”.

Em 22 de novembro de 1995, o INCRA editou a Portaria nº 307, que regulamentava a demarcação e a titulação das terras das “comunidades remanescentes de quilombos”.

O objetivo deste capítulo é descrever as ações construídas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Assim, exporemos as ações da FCP, do INCRA e da Casa Civil. A nossa questão aqui é demonstrar que no referido governo os dois grupos, o do uso comum da terra e o da propriedade privada, estavam presentes; que até 1999, o INCRA e a FCP compreendiam os “remanescentes” e suas terras de acordo com o grupo do uso comum da terra. E que esse cenário foi alterado em 1999, quando a Casa Civil ingressou nessa disputa; a consequência disso foi a criação do grupo da propriedade privada.

5.1 - As demandas dos movimentos sociais

Entre os dias 17 e 20 de novembro de 1995, ocorreu em Brasília o 1º Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais, intitulado “Terra, Produção e Cidadania para os Quilombos: 300 anos de Zumbi”. O Encontro teve o objetivo de celebrar os 300 anos da “imortalidade” de Zumbi e pressionar o Estado no tocante à emissão dos títulos de propriedade das “comunidades negras rurais quilombolas ou das chamadas terras de preto”. Exigia-se a aplicação do artigo 68.

Neste ano em que se comemora a nível nacional a celebração dos 300 anos da imortalidade de Zumbi, líder maior do Quilombo dos Palmares e o grande herói da história afro-brasileira, a existência e os direitos de centenas de comunidades negras descendentes dos quilombos, localizadas nas mais diversas regiões do país, continuam sendo negados. Apesar de ter garantido o seu reconhecimento na Constituição Federal através do Art. 68 das Disposições Transitórias, até hoje nenhuma comunidade negra rural quilombola recebeu o título definitivo de propriedade de suas terras, onde vivem há séculos. Ao realizarmos este I Encontro estamos dando mais um passo no sentido de nossa organização e de exigirmos que, de fato, se cumpra a lei. (1º Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais, 1995).

Distintas comunidades negras rurais enviaram representantes para o Encontro, como a Comunidade Negra do Rio das Rãs (Bahia), a Comunidade Negra de Frechal (Maranhão), a Comunidade Negra Kalunga (Goiás), a Comunidade Negra Furnas de Dionísio (Mato Grosso do Sul), a Comunidade Negra Furnas de Boa Sorte (Mato Grosso do Sul), entre outras. O evento contou com a participação do CCN/MA, do MNU, do ISA, da CPT, da SMDDH, do INCRA, da Procuradoria-Geral da República e da CPI-SP.

No final do evento foi confeccionado um documento que continha distintas demandas, enviado para o presidente Fernando Henrique Cardoso.

Com esse documento, ora encaminhado a V. Ex.^a, queremos ser ouvidos. Nunca fomos em toda a história do Brasil. Somos negros e vivemos em comunidades rurais. Descendemos de africanos que escravizados lutaram, fugiram das fazendas, buscaram todas as formas para viver em liberdade, em plena harmonia com a terra e a natureza. Nunca aceitamos que o escravismo retirasse nossa dignidade de ser humano. (1º Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais, 1995, p. 21).

O Encontro defendeu a titulação das terras das “comunidades negras rurais”, pois somente assim as comunidades estariam livres das ações dos grileiros brancos, “[...] que são, na atualidade, os novos senhores [...]” (1º Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais, 1995). Explicitava, além do direito à terra, outras demandas políticas públicas, como incentivos agrícolas, educação, assistência à saúde e preservação do meio ambiente.

Além da análise das demandas políticas do Encontro, é importante descrever como os movimentos sociais definiram, a seu modo, as chamadas “comunidades negras rurais ou terra de preto”.

Estas Comunidades Negras Rurais, por força da identidade étnica, organizaram-se no meio rural de forma particular. Mantêm uma relação harmoniosa com a natureza, formas coletivas no uso comum de suas terras e na produção agrícola. A preservação da cultura negra e a religião afro-brasileira são também características marcantes entre a população negra da zona rural. (1º Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais, 1995).

Etnia, harmonia com a natureza, uso comum da terra e cultura foram mobilizados para definir as comunidades. Em outro momento, a coordenação organizadora do Encontro descreveu dessa forma as comunidades negras rurais:

As Comunidades Remanescentes de Quilombos são populações negras que vivem no meio rural e se autoidentificam como Comunidades Negras, Quilombos, Mocambos, Terra de Preto e outras designações correlatas; são grupos étnicos com cultura e história própria. (1º Encontro Nacional das Comunidades Negras Rurais, 1995, p. 23).

Para os movimentos, a identificação das comunidades deveria ser feita a partir da autodefinição. Uma categoria que constantemente figura nos documentos é a “terra de preto”, como, por exemplo, na 11ª Reunião Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas¹⁴³: “Atualmente tentam apagar do mapa brasileiro os territórios das **Comunidades Negras Rurais Quilombolas ou das chamadas Terras de Pretos**” (11º Reunião Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, 1996, p. 10. Grifo nosso).

Essa categoria emergiu no Maranhão, por meio do PVN. Em 1995, o CCN/MA definiu da seguinte forma as “terras de preto”:

Embora muito se tenha escrito sobre a história do negro no Brasil, entendemos que as transformações ocorridas na sociedade brasileira, principalmente na área rural, exigem novas reflexões sobre as diversas formas de organização dos povoados de negros enquanto **grupos étnicos**. No Maranhão, como em vários outros estados brasileiros, segundo trabalhos de pesquisa já publicados, existe uma série de povoados de negros espalhados pela zona rural deste País que vivem consoante uma modalidade de **uso comum da terra**. (Resumo: O que é o Projeto Vida de Negro-PVN, 1995. Grifo nosso).

Segundo o PVN, os quilombos não foram um pedaço da África no Brasil, pelo contrário, desenvolveram as suas próprias relações econômicas e sociais. E os quilombos de ontem transformaram-se na contemporaneidade nas chamadas “terras de preto ou

¹⁴³ A Reunião foi realizada em São Luís, Maranhão, nos dias 17 e 18 de agosto de 1996.

comunidades negras rurais”, que se originaram de fazendas falidas, doações de terras para ex-escravos, compra de terra pelos escravos livres, formação de quilombos, mocambos e terras de ordens religiosas.

Somente no Maranhão existem atualmente mais de 350 comunidades negras rurais ou “Terras de Preto”, remanescentes dos antigos quilombos, espalhadas em todo o Estado, desde o Vale do Itapecuru até o Baixo Parnaíba. A partir de junho de 1988, o Projeto Vida de Negro – PVN reuniu dados preciosos em pesquisa de campo, arquivos, bibliotecas e cartórios de ofícios sobre as “Terras de Preto”, que compreendem aqueles domínios doados, entregues ou adquiridos, com ou sem formalização jurídica, por famílias de ex-escravos. Abarca também concessões feitas pelo Estado a tais famílias, mediante a prestação de serviços guerreiros. Os descendentes destas famílias permanecem nestas terras há várias gerações sem proceder ao formal de partilha, sem desmembrá-las e sem delas se apoderarem individualmente [...]. (Resumo: O que é o Projeto Vida de Negro-PVN 1995, p. 2).

O quilombo construído não se resumia a um espaço formado por escravos fugidos; para o PVN, os quilombos se constituíram de distintas formas, de doações a compra de terras. Esse quilombo foi traduzido como “terras de preto”, já que o vocábulo preto era utilizado pelos comunitários para denominar as terras onde habitam e que cultivam. As “terras de preto” destacavam um modo de vida particular e que foi gerada uma relação com a terra, baseada no uso comum e na harmonia com a natureza.

Foi a partir do Maranhão que a categoria “terra de preto” emergiu. É importante destacar que essa categoria já circulavam antes da implementação do PVN, como demonstramos no capítulo 2. Alfredo de Almeida utilizou essa categoria, em 1987, como exemplo de terra de uso comum. No Projeto de Quilombos, da ABA, as “terras de preto” também figuraram. As “terras de preto” firmam utilizadas como exemplo de autodefinição no substitutivo do deputado Luiz Alberto.

Assim, o Maranhão tornou-se um caso exemplar para discutir a conceituação do artigo 68. As pesquisas realizadas nesse estado demonstraram que a categoria quilombo não abarcava todas as formas de acesso à terra realizado pelas comunidades negras rurais.

5.2 - A Portaria da Fundação Cultural Palmares

Em 15 de agosto de 1995, a FCP, na presidência de Joel Rufino dos Santos, publicou a Portaria nº 25, que tinha por objetivo estabelecer as normas que regeriam os trabalhos de identificação e delimitação das terras ocupadas pelas “comunidades remanescentes de quilombos”, as autodenominadas “terras de preto”.

Para legitimar tal Portaria, a Fundação mobilizou o artigo 68 do ADTC e os artigos 215 e 216 da Constituição Federal.

A identificação e a demarcação seria feita por um grupo técnico, mediante um relatório antropológico, cartográfico e fundiário, adotando-se o seguinte procedimento:

I – pesquisa sobre o histórico de ocupação da terra remanescente de Quilombo, segundo a memória do grupo; II – pesquisa sobre a existência de sítios arqueológicos, locais sagrados e de rituais e outros indícios relativos à ancianidade da ocupação das terras pela comunidade dos remanescentes de quilombo, assim como a sua inter-relação com a situação atual; III – levantamento demográfico e distribuição espacial da comunidade, considerando sua organização sociopolítica, atividades culturais e econômicas; IV – levantamento espacial da utilização econômica do território da comunidade, entendendo-se como tal: área de caça, de pesca, de coleta, de agricultura e de outras atividades produtivas; V – averiguação de intercâmbio com outras comunidades remanescentes de quilombos, grupos indígenas e sociedade regional envolvente; VI – avaliação das relações interétnicas, históricos do intrusão na área dos remanescentes de quilombos e eventuais conflitos; VII – identificação e descrição dos limites da área de terras ocupadas pela comunidade, considerando a distribuição espacial, seus usos e costumes, as terras imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar, assim como fatos e documentos históricos; VIII – avaliação do relacionamento da comunidade remanescente de quilombo com o Estado. (Portaria nº 25, 1995).

As “comunidades remanescentes de quilombos” participariam do processo em todas as suas fases.

5.3 – A Portaria 307 do INCRA

Em 22 de novembro de 1995, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) editou a Portaria nº 307, que regulamentava a demarcação e titulação das terras das “comunidades remanescentes de quilombo”.

A Portaria classificou os “remanescentes das comunidades dos quilombos” – como reza o artigo 68 – como “comunidades remanescentes de quilombos”. E previu a utilização do dispositivo da desapropriação como ferramenta na demarcação das terras das “comunidades remanescentes dos quilombos”.

I – Determinar que as **comunidades remanescentes de quilombos**, como tais caracterizadas, inseridas em áreas públicas federais, arrendadas ou **obtidas por processo de desapropriação**, sob a jurisdição do INCRA, tenham suas áreas medidas e demarcadas, bem como tituladas, mediante a concessão de título de reconhecimento, com cláusula “pro indiviso”, na forma do que sugere o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. (Portaria nº 307, 1995. Grifos nossos).

A classificação como “comunidades remanescentes de quilombos” indicava que as terras seriam tituladas em forma de propriedade coletiva. Outro ponto que reforça tal argumentação é a cláusula “pro indiviso” presente na Portaria.

A Portaria ainda estabeleceu a criação do Projeto Especial Quilombola para atender às comunidades com títulos de reconhecimento expedidos pelo INCRA. Esse Projeto consistia em uma adaptação da experiência do órgão: a criação dos assentamentos rurais em áreas públicas federais. O Projeto Especial seria efetivado tanto em terras públicas federais quanto em terras particulares; nesse caso, o dispositivo da desapropriação seria utilizado.

A Portaria 307/1995 mencionou, além do artigo 68 do ADCT, os artigos 215 e 216 da Constituição Federal, a fim de legitimar a emissão dos títulos das “comunidades remanescentes de quilombos”.

III – Recomendar que os projetos sejam estruturados de modo a não transigir em relação ao *status quo* das comunidades beneficiárias, em respeito às condições suscitadas pelo art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e aos artigos 215 e 216 da Constituição Federal. (Portaria nº 307, 1995).

O ingresso do INCRA na demarcação das terras das “comunidades remanescentes dos quilombos” não se resumia a uma questão fundiária, sendo também levados em conta os aspectos culturais e ambientais, como atesta a Portaria:

Considerando que as ações de Reforma Agrária conduzidas pelo Estado visam à promoção plena do homem, preservando seus valores sociais e culturais, integrando-o às peculiaridades de cada região, propiciando uma relação racional e equilibrada nas suas interações com o meio ambiente [...]. (Portaria nº 307, 1995).

O primeiro Projeto Especial desenvolvido pelo INCRA, após a publicação da Portaria 307, deu-se na Comunidade de Boa Vista, no município do Oriximiná, estado do Pará, que foi titulada em 24 de novembro de 1995. O processo de titulação, segundo Cláudio Braga (2001), ocorreu em parceria com o Instituto de Terras do Pará, a Procuradoria-Geral da República, a Associação dos Remanescentes das Comunidades de Quilombos do Município de Oriximiná e a CPI-SP¹⁴⁴. Em Boa vista, o INCRA tituló uma área de 1.125 hectares, em que 112 famílias foram beneficiadas (Portaria nº 314, 1995).

Em 18 de novembro de 1996, o INCRA emitiu o título da comunidade de Água Fria, localizada em Oriximiná, no qual uma área de 557,13 hectares foi reconhecida como

¹⁴⁴ Foi fundada em 1978 por antropólogos, advogados, médicos, jornalistas e estudantes, para defender os direitos dos povos indígenas no período da ditadura militar.

pertencente à referida comunidade e 15 famílias foram beneficiadas (Portaria nº 89, 1996).

Em 18 de novembro de 1996, o INCRA emitiu o título de propriedade da comunidade de Pacoval, situada em Alenquer, Pará. Foi titulada uma área de 7.472,8780 hectares, beneficiando 115 famílias.

Em 30 de dezembro de 1996 foi a vez da comunidade Rio das Rãs, em Bom Jesus da Lapa, Bahia. O INCRA titulou uma área 23.070 hectares, atendendo 300 famílias. Em Rio das Rãs foi a primeira vez que o órgão utilizou o instituto da desapropriação por interesse social.

Em 19 de maio de 1998, as comunidades de Bacabal, Aracuan de Cima, Aracuan do Meio, Arucuan de Baixo, Serrinha, Terra Preta e Jarauacá, localizadas em Oriximiná, foram tituladas. A comunidade de Itamauri, localizada em Cachoeira de Piriá, Pará, foi titulada em 16 de julho de 1998. Em 19 de março de 1999 foi a vez da comunidade Santa Maria dos Pinheiros. Esta comunidade foi o segundo caso em que o órgão utilizou o instituto da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária. Em 19 de março de 1999, o INCRA titulou a comunidade do Jamary dos Pretos, e mais uma vez o Instituto utilizou a desapropriação por interesse social, para fins da reforma agrária. Por fim, o órgão titulou a comunidade de Erepecuru, em Oriximiná, em 6 de setembro de 1999. No fim, foram emitidos nove títulos de propriedade; dois foram por meio da desapropriação.

Segundo Cláudio Braga (2001), as titulações em Boa Vista e Água Fria foram compreendidas como um laboratório para o INCRA; a experiência acumulada nas duas cidades foi utilizada em outras áreas do Brasil. Se acompanharmos como o INCRA definiu as terras, vemos que a cada titulação o Instituto percebia que a regularização das terras não se tratava de uma simples reforma agrária.

Em Boa Vista, Água Fria e Pacoval, o órgão definiu que a utilização das terras destinar-se-ia à exploração comunitária de atividades agrícolas e extrativistas. Nas comunidades de Bacabal, Aracuan de Cima, Aracuan do Meio, Arucuan de Baixo, Serrinha, Terra Preta e Jarauacá, o INCRA considerou indispensável o apoio técnico, material e financeiro para que essas comunidades se desenvolvessem social e economicamente, em harmonia com as suas tradições, costumes, culturas e outros valores materiais e imateriais. Cabia ao Estado proteger esse modo de vida, como determinam os artigos 215 e 216 da Constituição. Já na comunidade de Santa Maria dos Pinheiros, o título continha uma cláusula “pro indiviso”, na forma que sugere o artigo 68.

A Portaria nº 25 da FCP e a Portaria nº 307 do INCRA inauguraram os debates sobre a aplicação do artigo 68 na Presidência de Fernando Henrique Cardoso. A FCP e o INCRA foram os porta-vozes do grupo do uso comum da terra.

As ferramentas criticadas em 2002 pela Presidência de Fernando Henrique Cardoso foram utilizadas pelos seus órgãos, a exemplo da classificação dos “remanescentes” como “comunidades remanescentes de quilombos, da utilização da autodefinição, do título coletivo, do dispositivo da desapropriação e, especialmente, da compreensão das terras das comunidades como um patrimônio cultural brasileiro.

5.4 – Minuta de Decreto produzido pela Fundação Cultural Palmares

A FCP persistia na criação de ferramentas técnicas com o objetivo de atender as “comunidades remanescentes dos quilombos”. Esse aparato técnico não se resumia ao mapeamento ou às questões culturais e educacionais, mas se estendia também à regularização fundiária (ARRUTI, 2006; CARVALHO, 2016).

Em 1997, a FCP, na presidência de Dulce Maria Pereira, elaborou uma Minuta de Decreto que visava estabelecer procedimentos administrativos gerais para a identificação das “comunidades remanescentes de quilombos”, bem como a delimitação, a demarcação e a titulação das áreas por elas ocupadas.

A legislação utilizada na Minuta foram o artigo 68 do ADCT e os artigos 215 e 216 da Constituição de 1988.

A Minuta definiu da seguinte forma as “comunidades remanescentes de quilombos”:

Parágrafo Único. Entende-se por comunidade remanescente de quilombo os grupos étnicos de preponderância negra, encontráveis em todo território nacional, conhecidos popularmente como “Terras de Preto”, “Comunidades Negras”, “Mocambos”, “Quilombos”, dentre outras denominações. (Minuta de Decreto, 1997).

Na Portaria nº 25/95, as “comunidades remanescentes de quilombos” foram denominadas “terras de preto”; já aqui essa denominação foi expandida, agora figurando “mocambos”, “comunidades negras” e “quilombos”. É importante destacar que a definição da comunidade é bastante semelhante à feita pelo então deputado Luiz Alberto (PT/BA) no

Projeto de Lei 3.207/1998¹⁴⁵. Possivelmente o deputado se inspirou na Minuta da Fundação para definir as “comunidades remanescentes de quilombos” em seu substitutivo.

A Minuta do Decreto estabeleceu que a responsabilidade em identificar, delimitar, medir e demarcar as terras ocupadas pelas “comunidades remanescentes de quilombos” seria da FCP. Os trabalhos de identificação e demarcação das áreas ocupadas pelas comunidades seriam submetidos, pela FCP, à manifestação do INCRA, IBAMA, FUNAI, IPHAN e SPU.

Esses órgãos, por sua vez, deveriam informar à FCP sobre qualquer questão incidente na área relacionada ao âmbito das respectivas competências legais. Assim, identificadas as ocupações das “comunidades remanescentes de quilombos” em terras públicas federais, seriam respeitados os direitos das comunidades ao reconhecimento da propriedade definitiva. No caso de a incidência ocorrer em terras ambientais, como reservas ou unidades de conservação, deveriam as entidades envolvidas e as comunidades beneficiadas elaborar projetos de exploração sustentável, de modo a compatibilizar os interesses das comunidades com a preservação do meio ambiente.

Nas terras do domínio da União, a FCP encaminharia o processo à SPU, para a emissão dos títulos de propriedade definitiva à comunidade ocupante das terras. Já no caso das terras reconhecidas como de “comunidades remanescentes de quilombos” que incidissem em áreas pertencentes aos estados ou municípios, a FCP encaminharia o processo para a esfera governamental competente. Em relação à incidência em propriedade privada, a Fundação utilizaria o dispositivo da desapropriação por interesse social.

A titulação das terras seria em nome da comunidade, ou seja, coletiva:

Art. 9º. A titulação da propriedade definitiva a que se refere o art. 68 do ADCT será feita em nome da Comunidade Remanescente de Quilombo, devidamente constituída e registrada como pessoa jurídica no Cartório de Registro competente. (Minuta do Decreto, 1997).

As áreas tituladas seriam integradas ao patrimônio cultural brasileiro e a escritura teria uma cláusula de “pro indiviso”.

Em 1997, a CPI-SP encaminhou uma análise sobre a Minuta de Decreto produzida pela FCP, em que essa Comissão recomendou que a Fundação revisse o Decreto.

¹⁴⁵ “Art. 2º. Considerem-se comunidades remanescentes de quilombos, para os fins desta lei, os grupos étnicos de preponderância negra, encontráveis em todo território nacional, identificáveis segundo categorias de autodefinição, habitualmente designada por “Terras de Preto”, “Comunidades Negras Rurais”, “Mocambos” ou “Quilombos”. (Projeto de Lei 3.207, 1998).

Para a CPI-SP, a Minuta parte do pressuposto de que os processos de reconhecimento das terras “remanescentes de quilombos” não estavam tendo andamento naquele período.

Neste sentido, consideramos importante, primeiramente, desmistificar a ideia de que o processo de regularização desta categoria de terras não está tendo evolução. Diversas iniciativas vêm sendo implementadas por diferentes instâncias governamentais, tendo resultado, inclusive, na emissão de títulos de propriedade coletiva para três comunidades quilombolas no Estado do Pará. (Análise do Decreto Presidencial que Estabelece Procedimentos Administrativos Gerais para a Titulação das Terras Ocupadas pelas Comunidades Remanescentes de Quilombos, 1997, p. 2)

Para provar tal argumentação, a CPI-SP mobilizou as ações dos governos estaduais e as titulações empreendidas pelo INCRA, no estado do Pará.

Três estados foram acionados pela CPI-SP para demonstrar os avanços na efetivação do artigo 68 do ADTC: São Paulo, Maranhão e Pará. No estado de São Paulo, em 1996 foi criado um grupo de trabalho destinado a definir medidas para garantir a plena aplicabilidade do artigo 68 do ADTC. No mesmo ano, o grupo de trabalho viabilizou a identificação e o levantamento fundiário de oito áreas “remanescentes de quilombos”, por meio do Instituto de Terras de São Paulo. E em 1997, o governo do estado publicizou o Decreto 41.774, que visava à criação de um programa de cooperação e ação conjunta entre distintos órgãos e secretarias para identificação, discriminação e legitimação das terras devolutas do estado de São Paulo e a regularização fundiária das terras ocupadas por “remanescentes das comunidades de quilombos”, efetivando medidas socioeconômicas, ambientais e culturais.

No Maranhão, a CPI-SP realizou uma parceria com o Instituto de Terras do estado, com a Coordenação Estadual dos Quilombos Maranhenses, com a SMDDH e o CCN/MA. Essa parceria tinha por meta desenvolver o “Projeto Terras de Quilombo”, que até 1997 levantou 46 povoados habitados por negros. Já no estado do Pará, o governo realizou um censo das “comunidades remanescentes de quilombos”, para subsidiar ações de regularização fundiária.

Em relação às titulações, a Comissão descreveu as ações do INCRA nas comunidades de Boa Vista, Água Fria e Pacoval, localizadas em Oriximiná, no estado do Pará. A CPI-SP assegurou que as ações do INCRA não se resumiam à regularização fundiária, mas visavam, também, à garantia de assistência técnica diferenciada a essas comunidades. Como prova, a Comissão mencionou o “Projeto Especial Quilombola”, desenvolvido pelo INCRA, projeto que garantia o apoio ao desenvolvimento socioeconômico, mas que respeitava as

particularidades culturais das comunidades. Essa abordagem, segundo a Comissão, não se achava contemplada na Minuta de Decreto da Fundação Cultural Palmares.

O relato acima demonstra que, no esforço de se garantir a titulação das terras quilombolas, têm-se percorrido caminhos diversos. Estamos, por assim, dizer, num estágio inicial de experimentação. Muitas destas experiências ainda estão em fase de implementação e sua eficácia está por ser avaliada. (Análise do Decreto Presidencial que Estabelece Procedimentos Administrativos Gerais para a Titulação das Terras Ocupadas pelas Comunidades Remanescentes de Quilombos, 1997, p. 5).

Em um segundo ponto, a CPI-SP chamou a atenção para as dificuldades na aplicação do artigo 68 do ADTC. Esse artigo possui um caráter inovador que impõe ao poder público uma série de obstáculos no tocante à sua aplicabilidade.

Ao introduzir uma inovação na tradição da legislação agrária brasileira, este preceito constitucional coloca a necessidade de revisão de procedimentos técnicos e jurídicos dos órgãos afetos à questão do ordenamento fundiário agrário, territorial e ambiental para reconhecer e incorporar as **diferenças étnicas e culturais** [...]. (Análise do Decreto Presidencial que Estabelece Procedimentos Administrativos Gerais para a Titulação das Terras Ocupadas pelas Comunidades Remanescentes de Quilombos, 1997, p. 2. Grifo nosso).

A CPI-SP tocou em um ponto importante: as diferenças da apropriação da terra feita pelas “comunidades remanescentes de quilombos” e as demais formas que permeiam a nossa sociedade, como a propriedade privada individual. Essa forma de apropriação da terra, realizada pelas comunidades, demandam um reconhecimento, segundo a CPI-SP, por parte do poder público. Segundo essa leitura, a emissão dos títulos das comunidades ampliou o debate agrária brasileiro; nesse debate foi incluído um novo elemento, os direitos territoriais. “Nesse sentido, estamos diante de uma problemática fundiária” (Análise do Decreto Presidencial que Estabelece Procedimentos Administrativos Gerais para a Titulação das Terras Ocupadas pelas Comunidades Remanescentes de Quilombos, 1997, p. 5).

Segundo a CPI-SP, a Minuta de Decreto compreendeu a regularização fundiária como questão estritamente cultural, e não como um problema fundiário. Essa empreitada não se pode confundir com uma missão de preservação do patrimônio cultural brasileiro, pois visa garantir os direitos territoriais das “comunidades remanescentes de quilombos”. Era nesse panorama que a “questão quilombola” precisava ser equacionada e compreendida.

E, assim sendo, a concretização deste direito depende diretamente da construção de uma política agrária que possibilite o reconhecimento das diversas formas de ocupação do campo decorrente das diferenças socioculturais e étnicas. (Análise do Decreto Presidencial que Estabelece Procedimentos Administrativos Gerais para a Titulação das Terras Ocupadas pelas Comunidades Remanescentes de Quilombos, 1997, p. 5).

A regularização das terras das comunidades foi compreendida, além de garantir os direitos territoriais, como uma forma de democratizar a estrutura agrária brasileira. É que existiam inúmeros casos de conflitos opondo os “remanescentes” a fazendeiros, grileiros, madeireiros e minerados, e nesse contexto o artigo 68 contribuiria para a democratização do acesso à terra.

O principal obstáculo, segundo a CPI-SP, era a emissão do título para as terras dos “remanescentes” que incidiam em domínios particulares. A Constituição reconhecia às “comunidades remanescentes de quilombos” o direito a propriedade, mas não declarou a nulidade dos títulos anteriores; dessa forma, a CPI-SP defendia uma forma de reconhecer o domínio à comunidade e garantir a desintração de suas terras.

Como vimos, a Minuta determinaria, no caso de incidência de terras quilombolas em domínios particulares, a aplicação do dispositivo da desapropriação por interesse social. Aqui a CPI-SP apontou um problema, já que esse tipo de desapropriação exige o pagamento em dinheiro, e isso constituía um entrave ao processo de regularização.

Se considerarmos (i) que os dados preliminares já indicam a existência de mais de seiscentas comunidades quilombolas e que se calcula que elas possam chegar a mil; (ii) que a grande maioria dos casos está incidente em domínios particulares; (iii) e os altos valores das indenizações de terra e benfeitorias, não é difícil avaliar a imensa dificuldade a ser enfrentada pelo Poder Público para levar a cabo tais desapropriações. (Análise do Decreto Presidencial que Estabelece Procedimentos Administrativos Gerais para a Titulação das Terras Ocupadas pelas Comunidades Remanescentes de Quilombos, 1997, p. 6).

Para a CPI-SP, a melhor saída para esse problema seria a utilização da desapropriação para fins de reforma agrária e a compra de terras para fins da reforma agrária; essas duas alternativas foram levantadas pois seria possível utilizar Títulos da Dívida Agrária para a execução dos pagamentos. Assim, a CPI-SP aventou a possibilidade de regularizar as terras quilombolas no âmbito da reforma agrária. A CPI-SP justificou tal medida, tendo em vista que a regularização das terras quilombolas contribuiria com a democratização da terra, com a resolução de conflitos agrários e a promoção do homem do campo. O INCRA seria o órgão ideal para efetivar tal política.

Para a CPI-SP, uma série de alternativas estava sendo buscada e implementada caso a caso. O poder público não estava parado em decorrência da ausência de normatização. As experiências de titulação tanto no âmbito federal como no estadual serviriam para criar caminhos à regularização das terras quilombolas. A CPI-SP defendeu que não existia, até àquele momento, acúmulo suficiente para definir qual o caminho mais adequado na questão da implementação do artigo 68. Para a CPI-SP, a elaboração desse caminho não seria uma tarefa fácil: eram mais de 600 comunidades, catalogadas até então, distribuídas por 17 estados. E as comunidades se diferenciavam entre si, na exploração da terra, na situação fundiária de cada área, nos conflitos, nos agentes estatais envolvidos e nas legislações fundiárias de cada estado. A CPI-SP considerou precipitada a elaboração de um único caminho, como era a vontade da FCP.

5.5 – A Portaria nº 8 da Fundação Cultural Palmares e o Termo de Cooperação Técnica

Em 1998, ainda na presidência de Dulce Maria, a FCP publicou a Portaria nº 8, que além de mobilizar o artigo 68 do ADTC, acionou os artigos 215 e 216 da Constituição Federal. A Portaria tinha por meta reunir dados para estabelecer normas que regeriam os trabalhos para identificação, reconhecimento e delimitação das terras ocupadas por “comunidades remanescentes de quilombos”, autodenominadas como “terras de preto”, “comunidades negras”, “mocambos” ou “quilombos” (Portaria nº 8/98).

O intuito da Portaria era possibilitar que a FCP pudesse estabelecer cooperação técnica ou formação de grupo de trabalho com os demais órgãos do Executivo Federal, como INCRA, SPU, IBAMA, entre outros.

Os estudos seguiriam certos procedimentos, como a participação da comunidade envolvida, registro sobre a cultura da comunidade, a existência de possíveis sítios arqueológicos, locais sagrados, documentos históricos, rituais e outros indícios relativos à ancianidade da ocupação da terra. Os estudos também levantariam os limites das áreas ocupadas pelas comunidades, considerando a distribuição espacial, seus usos e costumes, as terras imprescindíveis às suas manifestações culturais e o bem-estar da comunidade.

No mesmo ano em que a FCP publicou a Portaria nº 8, produziu-se um Termo de Cooperação Técnica¹⁴⁶ entre a Fundação Cultural Palmares, o INCRA e a SPU. É importante

¹⁴⁶ O Termo está disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/termo-de-cooperacao-n-98-termo-de-cooperacao-visando-o-processo-de-identificacao> Acessado em: 27/8/2019.

destacar que tivemos acesso à Minuta do Termo, mas não temos conhecimento se o Termo foi efetivado pelos órgãos.

A cooperação abarcava o processo de identificação e caracterização, delimitação, medição, demarcação e titulação das terras dos “remanescentes das comunidades de quilombos”, cujas terras foram definidas pelo Termo como “territórios culturais”.

O Termo definiu que a identificação e a caracterização se dariam por meio de autoidentificação. A delimitação do território levaria em consideração a terra que garantisse a preservação econômica, social e cultural das comunidades. A forma de titulação seria ajustada às diferentes situações existentes, em termos de ocupação e utilização das terras pelas comunidades.

Competia à FCP coordenar o processo de identificação e caracterização dos “remanescentes das comunidades de quilombos”, bem como a delimitação do território. Ao INCRA competia, nas terras públicas sob sua jurisdição, a medição, a demarcação e a titulação das áreas sob o domínio dos “remanescentes”. A SPU, por sua vez, se responsabilizou, nas terras públicas sob sua jurisdição, pela medição, demarcação e titulação das terras dos comunitários.

O Termo não fez referência ao instituto da desapropriação e destinou a dois órgãos a função de titular as terras dos “remanescentes”, a saber, o INCRA e a SPU. O interessante foi a indicação de que a identificação se daria por meio da autodefinição.

5.6 – A Fundação Cultural Palmares e a titulação das terras dos “remanescentes”

Em 1999 a Casa Civil já indicava que a titulação das terras das “comunidades remanescentes dos quilombos” seria de responsabilidade da Fundação Cultural Palmares. Circulavam na Casa Civil, nesse ano, duas minutas de Decreto e um anteprojeto de Decreto que visavam regulamentar o artigo 68 do ADCT, no qual o órgão eleito para emitir os títulos era a FCP. Uma das minutas foi enviada pela FCP, incluindo a Casa Civil no debate sobre a titulação das terras dos “remanescentes”. Essa inclusão transformou por completo a interpretação sobre o artigo 68, que até então estava sendo construída pela INCRA e pela FCP.

5.6.1 – Primeira Minuta da Fundação Cultural Palmares

A primeira Minuta¹⁴⁷ elegeu a FCP como órgão responsável pela identificação e pelo reconhecimento das “comunidades remanescentes dos quilombos”, bem como pela adoção de providências para a delimitação, a demarcação e a titulação das terras ocupadas.

O procedimento administrativo de reconhecimento da comunidade e de titulação de propriedade seria iniciado por requerimento ou, de ofício, pela FCP. O procedimento administrativo compreenderia a elaboração de relatório técnico, que conteria a identificação dos aspectos étnicos, históricos, culturais e socioeconômicos do grupo, levantamento cartorial da cadeia dominial, delimitação do território, medição e demarcação topográfica da área e o parecer jurídico. Em caso de divergências quanto à cadeia dominial ou à sequência histórica da ocupação, a proposta previa a manifestação da AGU.

A FCP remeteria cópias do relatório técnico para manifestação do IPHAN, IBAMA, SPU, FUNAI e INCRA. Após a manifestação das instituições referidas, a FCP, no prazo de 90 dias, emitiria um parecer conclusivo, que seria publicado no Diário Oficial. Não havendo impugnação do parecer conclusivo, o título de propriedade seria emitido pela FCP. No caso de impugnação de terceiros, essa seria apreciada pela Fundação no prazo de 30 dias, cabendo recurso ao ministro de Estado da Cultura no prazo de 15 dias.

A Minuta proporia a revisão dos atos de titulação de áreas ocupadas pelas “comunidades remanescentes dos quilombos”, anteriores à publicação deste Decreto. E no prazo de 120 dias, a FCP avaliaria as titulações.

A Minuta, ainda, vedaria a criação de novas áreas de conservação sem prévio levantamento de incidência sobre áreas ocupadas por “remanescentes dos quilombos”.

5.6.2 – O Anteprojeto da Casa Civil

A Casa Civil produziu um Anteprojeto de Decreto¹⁴⁸ que elegeu a FCP como órgão responsável pela delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelas “comunidades remanescentes dos quilombos”.

O Anteprojeto, diferentemente das duas Minutas, estabeleceu um condicionante para a titulação, a saber, a “comunidade remanescente do quilombo” deveria estar ocupando sua

¹⁴⁷ A primeira Minuta está disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/primeira-versao-de-minuta-de-decreto-em-discussao-na-casa-civil-dispoe-sobre> Acessado em: 27/8/2019.

¹⁴⁸ O Anteprojeto está disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/anteprojeto-de-decreto-dispoe-sobre-procedimentos-administrativos-para> Acessado em: 27/8/2019.

terra desde 13 de maio de 1888. Assim, a definição de “comunidade remanescente do quilombo” era a continuação histórica da posse.

O procedimento administrativo compreenderia a elaboração de um relatório técnico nos moldes da primeira versão da Minuta de Decreto. E a FCP remeteria o relatório técnico ao IPHAN, IBAMA, SPU, FUNAI e INCRA.

O Anteprojeto vedaria a criação de novas áreas de conservação ambiental sem prévio levantamento sobre sua incidência em áreas ocupadas pelas “comunidades remanescentes dos quilombos”.

O Anteprojeto estabeleceria um prazo para o procedimento de identificação, reconhecimento e titulação de propriedade das “comunidades remanescentes dos quilombos”, sendo o prazo final 31 de outubro de 2001. Após essa data, qualquer solicitação somente poderia ser objeto de titulação mediante autorização em lei federal.

O Anteprojeto não definiu a forma de titulação, isto é, se seria individual ou coletiva. Entretanto, como o Anteprojeto faz menção a “comunidade remanescente do quilombo”, é a comunidade que deverá receber o título da terra; o título, então, seria coletivo. Tampouco fez menção sobre a incidência de particulares em terras ocupadas pelas comunidades, ou seja, não fez referência ao dispositivo da desapropriação.

Em 27 de outubro de 1999, a Casa Civil tornou público o Anteprojeto de Decreto. Sugestões poderiam ser encaminhadas até 3 de dezembro de 1999.

Tivemos acesso a dois documentos, o da ABA e o do ISA¹⁴⁹.

A ABA elaborou uma série de críticas ao Anteprojeto da Casa Civil. A principal delas foi em relação ao condicionante de ocupação do território na época da abolição da escravatura. Para a Associação, esse limite temporal usurpa os direitos preconizados pela Constituição. O Anteprojeto não levou em consideração os procedimentos adotados pelos órgãos governamentais, como o INCRA, a FCP e os Institutos de Terras estaduais. Para a ABA, as “comunidades negras rurais remanescentes de quilombos” são grupos étnicos “[...] conceitualmente definidos pela antropologia como um tipo organizacional que confere pertencimento através de normas e meios empregados para indicar afiliação ou exclusão”.

¹⁴⁹ O ISA é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que visa propor soluções de forma integrada a questões ambientais como foco central na defesa de bens e direitos sociais, coletivos e difusos relativos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, aos direitos humanos e dos povos. Foi fundada em 1994.

(Resposta da ABA ao Anteprojeto de Decreto sobre as Terras de Quilombo, 1999). Essas comunidades não são vestígios arqueológicos ou fósseis para serem datadas.

Para legitimar as suas críticas, a ABA descreveu suas ações referentes às “comunidades negras rurais remanescentes de quilombos” e participou de debates promovidos no Congresso Nacional, oferecendo sustentação técnica aos representantes e membros das “comunidades negras rurais” que pleiteavam seu reconhecimento.

Também mobilizou o conhecimento acadêmico para legitimar seu posicionamento contrário ao Anteprojeto. Para a ABA, os antropólogos detêm um saber etnográfico, guiado por princípios técnicos, teóricos e experimentais, sobre a aplicação do artigo 68 do ADCT.

Tanto na realização dos trabalhos de campo, como nas descrições etnográficas que consubstanciam os relatórios de pesquisa, os artigos e livros publicados, e na participação em inúmeros seminários e congressos, procuramos contribuir para relativizar noções baseadas em julgamentos arbitrários e de se perceber os fatos a partir de uma outra dimensão que venha a incorporar o chamado ponto de vista nativo. (Resposta da ABA ao Anteprojeto de Decreto sobre as Terras de Quilombo, 1999).

Segundo a ABA, o saber produzido pelos antropólogos foi deixado de lado pelo Anteprojeto. Por fim, a ABA defendeu a rejeição por completo do Anteprojeto de Decreto, pois ele não contemplava nem incorporava os debates e as experiências dos últimos anos.

O ISA elaborou distintos comentários¹⁵⁰ pontuais sobre o Anteprojeto de Decreto da Casa Civil. O Instituto criticou a eleição da FCP como órgão responsável pela titulação das terras. O monopólio da FCP dificultaria a emissão dos títulos; como solução, o ISA apontou para atuar nessa questão, junto com a FCP, os Institutos de Terras estaduais e o INCRA. A FCP centralizaria as informações sobre os processos de titulação, efetuados tanto pelo INCRA como pelos Institutos de Terras estaduais, para evitar a duplicação de esforços entre os órgãos federais e os estaduais.

O ISA criticou a definição das “comunidades remanescentes dos quilombos”, que tinha como principal critério a ocupação histórica da terra. Essa definição limitaria a aplicação do artigo 68. O ISA acionou como prova a definição de quilombo adotada pela ABA: é toda “comunidade negra rural” que agrupe descendentes de escravos vivendo da cultura de subsistência e onde as manifestações culturais têm forte vínculo com o passado. Nessa

¹⁵⁰ O documento está disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/comentarios-proposta-de-anteprojeto-de-decreto-que-regula-o-procedimento> Acessado em: 27/8/2019.

definição, as comunidades são compreendidas a partir de sua ancestralidade e seu modo de vida, não sendo necessário provar a antiguidade da ocupação da terra.

O anteprojeto de Decreto não mencionou como seria a titulação das terras; o ISA sugeriu a introdução de um dispositivo que afirmasse que o título deveria ser coletivo, em nome de uma associação, e com uma cláusula de “pro indiviso”. Foi sugerida, também, a introdução do dispositivo da desapropriação para lidar com as propriedades privadas que incidissem nas terras das comunidades.

Em 1995, os órgãos da Presidência de Fernando Henrique Cardoso começaram a aplicar o artigo 68. O primeiro órgão a construir um procedimento administrativo foi a FCP, na presidência de Joel Rufino, que publicou uma portaria visando estabelecer normas que norteariam os trabalhos de identificação e delimitação das terras ocupadas pelas “comunidades remanescentes de quilombos”. No mesmo ano, o INCRA publicou uma portaria que regulamentava a demarcação e a titulação das terras das referidas comunidades.

Nessa perspectiva, foi estruturado um procedimento administrativo em que a FCP identificaria as comunidades e o INCRA emitiria o título de propriedade. Entretanto, na presidência de Dulce Maria, a FCP começou a disputar com o INCRA a titulação das terras das comunidades. Em 1997, a FCP questionou esse ordenamento administrativo, porquanto desejava titular as terras das comunidades.

Por sua vez, os dois órgãos da Presidência do Fernando Henrique Cardoso foram os porta-vozes do grupo do uso comum da terra no Executivo. Defendiam o uso comum da terra e tinham a preocupação de garantir os direitos culturais dos comunitários, como no caso do INCRA que, em sua Portaria 307, acionou os artigos 215 e 216 da Constituição Federal. Tem-se assim um indicativo de que o órgão compreenderia a regularização das terras das comunidades de forma distinta da reforma agrária. Ao citar os referidos artigos, o INCRA advertia que o que estava em questão era a preservação de um patrimônio cultural brasileiro. Defendeu, ainda, que os títulos de propriedade tivessem uma cláusula de “pro indiviso”.

Na implementação do “Projeto Especial Quilombo” dissemos que o INCRA se preocupou em efetivar políticas que desenvolvessem social e economicamente as comunidades, respeitando as tradições, os costumes e as culturas dos comunitários, pois era função do Estado proteger o modo de vida das comunidades, de acordo com os artigos 215 e 216 da Constituição. A CPI-SP pontuou que o INCRA respeitava as particularidades culturais das comunidades.

Já a FCP mobilizou o artigo 68 da mesma forma, conectando o direito à terra ao direito à cultura, porém privilegiou o direito à cultura, como quando qualificou as terras das comunidades como territórios culturais. Tanto o INCRA como a FCP acionaram o patrimônio cultural brasileiro a fim de legitimar a titulação das terras dos comunitários. O que ficou evidente foi uma disputa interna, no grupo do uso comum da terra, sobre qual órgão teria a competência de titular as terras das comunidades.

A Assessoria Antropológica da 6ª Câmara do Ministério Público Federal e a ABA defenderam a FCP como órgão responsável pela titulação; alegaram que a regularização fundiária das terras das comunidades não podia ser compreendida como uma reforma agrária, já que a referência para identificar e demarcar as terras era a identidade e, nessa perspectiva, a regularização tinha o objetivo de preservar o patrimônio cultural brasileiro. Percebe-se que o direito à cultura estava conectado ao direito à terra, pois a preservação do patrimônio cultural dependeria da titulação das terras. A crítica dos antropólogos residiu no fato de que o INCRA não teria competência para lidar com uma regularização fundiária que não figurava no mundo da reforma agrária.

A CPI-SP defendeu o INCRA como órgão responsável. O CPI-SP questionou o destaque que concederam para o patrimônio cultural brasileiro, ao afirmar que a titulação das terras não se resumia à preservação de um patrimônio, porquanto a questão era como assegurar os direitos territoriais das comunidades. As críticas formuladas pela CPI-SP nos leva a entender que a entidade não reconhecia a perspectiva cultural dos “remanescentes”, pelo contrário, a CPI-SP conectou os dois direitos, a saber, o direito à terra e o direito à cultura. O artigo 68 inovou ao incorporar na legislação agrária brasileira o reconhecimento de diferenças étnicas e culturais presentes no meio rural. A principal prova dessa diferença era o uso comum da terra.

Defendemos neste trabalho que os atores que se envolveram nas disputas pelo órgão responsável pela titulação das terras não apartaram em dois mundos as terras das comunidades, a saber, problema fundiário ou cultural. Essas duas perspectivas estavam articuladas. A nossa conclusão é que, quando os atores concediam um maior destaque para os direitos culturais, como no caso dos antropólogos, a tendência era defender a FCP como órgão responsável pela titulação. E quando o destaque era o direito à terra, a tendência era eleger o INCRA.

Assim, até 1999 as disputas travadas na Presidência de Fernando Henrique Cardoso deram-se em torno do órgão responsável pela titulação das terras das comunidades. Entretanto, a partir de 1999 as disputas giraram em torno da conceituação das “comunidades remanescentes dos quilombos” e de quais terras deveriam ser tituladas.

Demonstramos, no início do capítulo, que os movimentos sociais procuraram se mobilizar na defesa da titulação das terras das “comunidades negras rurais ou terras de preto”, exigindo também a construção de políticas públicas para atender as comunidades. Um ponto que nos chamou a atenção foi em relação à conceituação dessas comunidades, que se enquadra no grupo do uso comum da terra.

Os movimentos associaram as comunidades a uma etnia, à harmonia com a natureza e ao uso comum da terra. Reconheceram que as comunidades construíram distintas formas de acesso à terra; essas comunidades foram nomeadas de “terras de preto”. E elegeram a autodefinição como critério de identificação das comunidades.

Essa conceituação também estava presente nos órgãos da Presidência de Fernando Henrique Cardoso. Na Portaria nº 25 da FCP consta a classificação “comunidades remanescentes de quilombos”, autodenominadas “terras de preto”.

Já na Minuta de 1997, a FCP associou às “comunidades remanescentes de quilombo”, com as categorias “terras de preto”, “comunidades negras”, “mocambos” e “quilombos”. E, ainda, considerou as terras ocupadas como parte integrante do patrimônio cultural brasileiro; a sua titulação deveria ser coletiva, com cláusula de “pro indiviso”.

O INCRA também foi pelo mesmo caminho da FCP, ao considerar as terras ocupadas como patrimônio cultural brasileiro e defender a titulação coletiva.

O Termo de Cooperação Técnica entre a Fundação Cultural Palmares, o INCRA e a SPU considerou as terras ocupadas pelas comunidades como “territórios culturais”. A delimitação do território levaria em consideração a terra que garantisse a preservação econômica, social e cultural das comunidades. A autodefinição seria o critério utilizado para identificar os comunitários.

A Fundação Cultural Palmares e o INCRA definiram as “comunidades remanescentes de quilombos” e suas terras nos moldes do grupo do uso comum da terra. Esses dois órgãos foram os porta-vozes do grupo na Presidência de Fernando Henrique Cardoso.

Depreendemos até este momento que certas categorias estavam circulando no âmbito do Estado e dos movimentos sociais. Distintos atores utilizaram as mesmas categorias para

defender, a seu modo, a aplicação do artigo 68. Um exemplo foi a definição de “comunidades remanescentes de quilombos”¹⁵¹ da Minuta de 1997 da FCP, definição utilizada pelo deputado Luiz Alberto em seu substitutivo. E outro, a classificação como “comunidades remanescentes de quilombos”, e não “remanescentes das comunidades dos quilombos”, como reza o artigo 68. Em ambos, a autodefinição como critério de identificação.

Esse cenário foi alterado quando a Casa Civil ingressou no debate. Ela construiu outra interpretação do artigo 68, estabelecendo um marco temporal. Nesse momento, o grupo do uso comum da terra reagiu ao anteprojeto, especialmente a ABA e o ISA. A ABA mobilizou os próprios órgãos do governo para deslegitimar o Anteprojeto da Casa Civil, a saber, o INCRA e a FCP. A Associação questionou o marco temporal estabelecido no Anteprojeto, pois, em sua ótica, o que definia as comunidades era a etnia.

O anteprojeto representou o primeiro passo para a formação do grupo da propriedade privada.

5.7 – A Medida Provisória nº 1.999-13, de 14 de dezembro de 1999

Em dezembro de 1999, ocorre uma nova alteração no ordenamento administrativo: a Medida Provisória 1999-13, de 1999¹⁵². Essa medida colocou na alçada do Ministério da Cultura o cumprimento do disposto no artigo 68 do ADCT. No mesmo mês, o Ministério da Cultura publicou a Portaria nº 447¹⁵³, que delegou à FCP a competência para praticar e assinar os atos necessários ao efetivo cumprimento do artigo 68 do ADCT.

Em 13 de julho de 2000, a FCP publicou a Portaria nº 40, que estabelecia as normas que regeriam os trabalhos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, levantamento cartorial e titulação das terras ocupadas por “comunidades remanescentes de quilombos”, autodenominadas “terras de pretos”, “comunidades negras”, “mocambos”, “quilombos”, entre outras.

O processo administrativo teria início a partir do requerimento dos interessados ou de ofício. Esse processo se resumiria à produção de um relatório técnico que abarcaria a

¹⁵¹ Parágrafo Único. Consideram-se comunidades remanescentes de quilombos, para os fins desta lei, os grupos étnicos de preponderância negra, encontráveis em todo território nacional, conhecidos popularmente como “Terras de Preto”, “Comunidades Negras”, “Mocambos”, “Quilombos”, dentre outras denominações. (Minuta de Decreto, 1997).

¹⁵² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1999-13.htm . Acessado em: 27/8/2019.

¹⁵³ Disponível em: <http://cpisp.org.br/portaria-minc-n-o-447-de-2-de-dezembro-de-1999/> Acessado em: 27/8/2019.

identificação dos aspectos étnicos, culturais e socioeconômicos do grupo, a delimitação e a demarcação, e um parecer jurídico.

Os estudos para a elaboração do relatório técnico seriam realizados em campo, observando os seguintes procedimentos:

§ 1º Os pesquisadores serão acompanhados de representantes das comunidades envolvidas, ou representante por ela indicado; § 2º Os estudos deverão conter o histórico de ocupação da terra, segundo a memória do grupo, e sempre que possível, documentos que comprovem sua história e indicativo de bibliografias; § 3º Deverão conter fotografias e sempre que possível filmagens e gravação de áudio sobre a cultura da comunidade, que farão parte integrante do referido Relatório e comporão o acervo do Banco de Dados do Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra; § 4º Indicativo de possíveis sítios arqueológicos, locais sagrados, documentos históricos, rituais e de outros indícios relativos a ancestralidade da ocupação das terras pelos remanescentes de quilombos; § 5º Levantamento demográfico e distribuição espacial da comunidade, considerando sua organização sociopolítica, atividade culturais e econômicas [...] § 7º Identificação e descrição dos limites da área de terras ocupadas pela comunidade, considerando a distribuição espacial, seus usos e costumes, as terras imprescindíveis às suas manifestações culturais e de recursos ambientais necessários ao Banco de Dados da FCP [...]. (Portaria nº 40, 2000).

A FCP remeteria o relatório técnico para o INCRA, IBAMA, IPHAN, FUNAI e SPU, para manifestação sobre questões incidentes nas áreas delimitadas. Caberia a esses órgãos, no caso de questões incidentes, apresentar sugestões de resolução.

A Medida Provisória 1999-13 estabelecer ser de competência do Ministério da Cultura o cumprimento do artigo 68 do ADCT. Já a Medida Provisória número 2.123-27, de 27 de dezembro de 2000, determinou que o Ministério da Cultura teria competência para aprovar a delimitação das terras dos “remanescentes das comunidades dos quilombos”, bem como para determinar as suas demarcações, que seriam homologadas por meio de decreto. A referida Medida também conferiu poderes para a Fundação Cultural Palmares emitir títulos das terras dos “remanescentes das comunidades de quilombos”, alterando a Lei nº 7.668¹⁵⁴, especificamente o artigo 2º¹⁵⁵. A Medida incluiu um inciso e um parágrafo único:

III – realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação.

¹⁵⁴ Lei de 22 de agosto de 1988, **que autoriza** o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares.

¹⁵⁵ “Art. 2º A Fundação Cultural Palmares – FCP poderá atuar, em todo o território nacional, diretamente ou mediante convênios ou contratos com Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, cabendo-lhe:

I - promover e apoiar eventos relacionados com os seus objetivos, inclusive visando à interação cultural, social, econômica e política do negro no contexto social do País; II - promover e apoiar o intercâmbio com outros países e com entidades internacionais, através do Ministério das Relações Exteriores, para a realização de pesquisas, estudos e eventos relativos à história e à cultura dos povos negros.” (Lei 7.668, de 1988).

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares – FCP é também legítima para promover o registro dos títulos de propriedade nos respectivos cartórios imobiliários. (Medida Provisória nº 2.123-27, 2000).

A partir desse momento, a FCP tinha uma base legal para emitir os títulos das terras dos “remanescentes das comunidades dos quilombos”.

5.8 – O surgimento do grupo da propriedade privada: o Decreto 3.912/2001 e o Parecer da Subchefia da Casa Civil

Em setembro de 2001, a Presidência de Fernando Henrique Cardoso publicou o Decreto nº 3.912, que visava regulamentar as disposições relativas ao processo administrativo para a identificação dos “remanescentes das comunidades dos quilombos” e o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas.

No Decreto, a Fundação Cultural Palmares figurou como o órgão responsável pelo processo administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário das terras ocupadas pelos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. O processo administrativo era iniciado pela parte interessada, ou seja, pelos “remanescentes”, ou a Fundação poderia iniciar o processo por ofício, com a autorização prévia do Ministério da Cultura. O procedimento administrativo se resumia a um relatório técnico.

Foi estabelecido um marco temporal como condicionante para a emissão do título:

Parágrafo único. [...] somente pode ser reconhecida a propriedade sobre as terras que: I – eram ocupadas por quilombos em 1888; e II – estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988. (Decreto nº 3.912, 2001).

A continuidade histórica da posse, que apareceu primeiramente no Anteprojeto de Decreto, foi considerada pela Presidência de Fernando Henrique Cardoso como um condicionante a fim de emitir os títulos das terras dos chamados “remanescentes das comunidades dos quilombos”.

No mesmo dia em que a Presidência publicou o Decreto 3.912, a Casa Civil publicou um parecer, produzido pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil (Parecer SAJ nº 1.490, de 10 de setembro de 2001). Cláudio Teixeira da Silva¹⁵⁶ foi quem assinou o parecer. O

¹⁵⁶ Procurador da Fazenda Nacional e Assessor Especial da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.

parecer respondeu a uma questão levantada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, especificamente pelo INCRA, sobre a utilização do instituto da desapropriação na demarcação das terras dos “remanescentes das comunidades dos quilombos”.

Para a Subchefia, o reconhecimento das terras dos “remanescentes das comunidades dos quilombos” destina-se àqueles que estavam ocupando as suas terras no momento da promulgação da Constituição de 1988. Aqui temos a defesa, como no Decreto, da posse prolongada e contínua. Para legitimar tal leitura, a Subchefia acionou o artigo 68, especialmente a parte “ocupando suas terras”, que se traduz na ideia de continuidade da posse. O termo “remanescente” reforça tal tradução, sendo compreendido como coisas ou pessoas que ficam ou subsistem.

O trecho do artigo 68 “é reconhecida a propriedade definitiva”, para a Subchefia, prova que o artigo 68 apenas outorgou um direito que já havia se integrado, com o passar do tempo, ao patrimônio do beneficiado. O principal critério para a conversão da posse em propriedade é o marco temporal, a saber, a ocupação contínua da terra entre o período imperial e a promulgação da Constituição de 1988.

Esse cenário construído pela Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil tinha por meta legitimar a inconstitucionalidade da utilização da desapropriação como ferramenta para a aplicação do artigo 68, já que a Constituição somente autoriza a emissão do título de propriedade aos “remanescentes”:

[...] a União somente tem a atribuição de emitir documento secreto no qual fique expresso o direito de propriedade reconhecido pela própria Constituição aos remanescentes para que estes possam registrá-lo no competente cartório de registro de imóveis. Novamente, fica patente a preocupação do constituinte de 1988 com a segurança jurídica. (SAJ nº 1.490. Apud SUNDFELD, 2002, p. 23).

Além dessa argumentação política, a Subchefia ainda mobilizou o conceito de desapropriação. Segundo essa leitura, a desapropriação é um processo administrativo que pode ser utilizado somente em casos de necessidade pública ou interesse social.

Ora, a desapropriação, praticada com fim de expropriar o imóvel de determinada pessoa para, posteriormente, transferir-lhe de novo a propriedade daquele mesmo bem, certamente não atende à necessidade pública, à utilidade pública ou ao interesse social. O máximo que esse ato administrativo pode atender é o interesse particular do proprietário do imóvel, que se beneficiará ilícitamente com recursos e bens públicos. (SAJ nº 1.490. Apud SUNDFELD, 2002, p. 24).

O argumento lançado pela SAJ é interessante, pois tornaria possível ao Estado desapropriar um bem que já estava em poder dos “remanescentes”; com isso a União beneficiaria os “remanescentes” mediante a indenização da desapropriação e, em seguida, devolveria a terra para eles.

A desapropriação figurou em distintos documentos dos órgãos da Presidência de Fernando Henrique Cardoso, a exemplo do INCRA e da FCP, como um instrumento a ser utilizado em casos de incidências de terras particulares em território dos “remanescentes”. Assim, a desapropriação seria uma forma de desintrusão das terras.

Além de afirmar que o artigo 68 não autorizava o dispositivo da desapropriação, a Subchefia aduz que não era de competência do Ministério do Desenvolvimento Agrária, especificamente do INCRA, a emissão dos títulos das terras dos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. Essa função caberia à Fundação Cultural Palmares.

Para legitimar essa ação, a SAJ acionou o 2º¹⁵⁷ artigo da Lei 7.668, que afirma que a competência legal para com os “remanescentes” é da Fundação. A referida lei evidencia a incompetência do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do INCRA para iniciar o processo administrativo de reconhecimento da propriedade das terras dos “remanescentes”.

Ademais, se nem a Fundação Cultural Palmares e o Ministério da Cultura, que têm a competência exclusiva para reconhecer o direito de propriedade aos remanescentes das comunidades dos quilombos, não podem desapropriar os imóveis referidos no art. 68 do ADCT, impossível admitir que o Ministério do Desenvolvimento Agrário ou INCRA expropriem esses bens com a finalidade de dar cumprimento ao citado dispositivo constitucional. (SAJ nº 1.490. Apud SUNDFELD, 2002, p. 25).

A Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil posicionou-se contrariamente à utilização da desapropriação no caso dos “remanescentes” – para ela, isso era inconstitucional –, e considerou ilegal a competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário em emitir títulos das propriedades dos “remanescentes”.

Segundo Ari Sundfeld (2002) e Sandra Cerqueira (2014), o Decreto 3.912/2001 teve como base o parecer da Subchefia. Entretanto, o estabelecimento de um marco temporal, como demonstramos, já circulava na Casa Civil em 1999.

¹⁵⁷ “Art. 2º. A Fundação Cultural Palmares – FCP poderá atuar, em todo o território nacional, diretamente o mediante convênios ou contrato com Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, cabendo-lhe: [...] III – realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares – FCP é também parte legítima para promover o registro dos títulos de propriedade nos respectivos cartórios imobiliários.” (Lei 7.668, 1988).

Cláudio Teixeira da Silva publicou um texto em 28 de setembro de 2001, na Revista Jurídica da Presidência, no qual defende que o artigo 68 do ADCT criou um novo tipo de usucapião, a saber, o usucapião singular. O autor entende como usucapião uma aquisição da propriedade pelo decurso do tempo, que exerce o domínio dessa propriedade com intenção de dono.

Esse usucapião é singular por dois motivos: o primeiro reside no fato de que o artigo 68 aplica-se somente àqueles “remanescentes” que ocupavam suas terras antes da promulgação da Constituição de 1988; e o segundo reside na possibilidade de que áreas públicas podem ser usucapidas. Segundo Cláudio Teixeira (2001), essa alternativa é somente autorizada na aplicação do artigo 68, já que a Constituição veda a aquisição de domínios públicos por usucapião.

Cláudio Teixeira (2001) realizou uma manobra para legitimar o Decreto 3.912/2001, que estipulou um marco temporal e vedou a utilização do dispositivo da desapropriação. Daí a afirmação de que o artigo 68 criou um usucapião singular; é singular porque permitia o reconhecimento da propriedade para aqueles “remanescentes” que ocupavam as suas terras antes de 5 de outubro de 1988 e que poderiam adquirir a propriedade por meio de usucapião de domínios públicos.

A Casa Civil, quando ingressou na disputa sobre a conceituação e a regulamentação do artigo 68, alterou profundamente a leitura realizada até então pela FCP e pelo INCRA. O primeiro sinal foi o anteprojeto de Decreto de 1999; nele o Ministério já indicava o estabelecimento de um marco temporal.

Já no Decreto 3.912/2001, os beneficiários do artigo 68 teriam de comprovar o tempo de posse, que seria de cem anos. A partir desse momento, a classificação não seria “comunidades remanescentes dos quilombos”, e sim “remanescentes das comunidades dos quilombos”, com destaque para os indivíduos, e não para a comunidade. O órgão responsável pela titulação foi a FCP.

O Parecer da Subchefia foi o argumento jurídico que a Presidência utilizou para legitimar a sua interpretação do artigo 68. O documento é importante, pois nele consta a interpretação da Casa Civil sobre os beneficiários do artigo 68. A categoria “remanescente” foi mobilizada para justificar a posse contínua da terra; “remanescente” foi compreendido como um resquício do passado, ou seja, a Subchefia defendeu uma conexão direta entre os “remanescentes” e os antigos quilombos.

O grupo do uso comum da terra, pelo contrário, alargou o artigo 68 ao associá-lo a um modo de vida que foi produzido pelas “comunidades remanescentes dos quilombos”. Já a Presidência de Fernando Henrique Cardoso reduziu essa interpretação ao tempo da posse.

O objetivo do Parecer era deslegitimar a utilização do instituto da desapropriação, pois o artigo 68 somente autoriza o Estado à emissão do título para aqueles “remanescentes” que estejam ocupando as suas terras entre a abolição da escravatura e a promulgação da Constituição de 1988.

Por sua vez, o texto de Cláudio Teixeira da Silva mobilizou outra ferramenta, a saber, o usucapião singular. O veto presidencial argumentou que a titulação deveria ser individual, e não coletiva.

Assim, a Presidência do Fernando Henrique Cardoso inaugurou um novo grupo: o grupo da propriedade privada. Os documentos transcritos aqui foram mobilizados pelos seus porta-vozes. Grandezas como tempo, vínculo histórico e propriedade privada individual fazem parte da argumentação desse grupo.

Alfredo de Almeida (2011) afirma que a titulação das terras dos “remanescentes das comunidades dos quilombos” vai além de questões técnicas e orçamentárias. Para ele, existem distintos tipos de entraves que barram a titulação das referidas terras; um deles é a tentativa de manter o monopólio da propriedade da terra. Essa dominação foi construída historicamente: começou nas sesmarias, passou pelas Leis de Terras de 1850 e estendeu-se às Leis posteriores a 1891.

Como corolário destas genealogias ilustres e das cadeias dominais, os quilombos para eles só poderiam ter existido em terras devolutas e públicas. Em outras palavras, a história das chamadas “propriedades rurais” é um argumento que opõem à titulação de comunidades quilombolas e só poderia ter existido fora do domínio das grandes propriedades. (ALMEIDA, 2011, p. 120).

Para o autor, os debates sobre a titulação das terras dos “remanescentes” gira em torno da forma de titulação da terra dos “remanescentes”; nesta, os proprietários rurais não aceitam a titulação das propriedades dos “remanescentes” em forma de título coletivo e condicionada ao controle das associações comunitárias. Assim, essas terras ficam de fora do mercado.

Mediante obstáculos desta ordem, a titulação se mostra mais que essencial, pois, historicamente, as famílias destas comunidades têm sido mantidas como posseiros, e assim parecem pretender mantê-las aqueles interesses contrários ao reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos. Mantidas como eternos posseiros ou com terras tituladas sem formal de partilha, como nas chamadas terras de preto, que foram doadas a famílias de ex-

escravos ou que foram adquiridas por elas, sempre são mais factíveis de ser usurpadas. Negar o fator étnico, além de despolitizar a questão, facilitaria, pois, os atos ilegítimos de usurpação. (ALMEIDA, 2011, p. 123).

Alfredo de Almeida (2011) pontua duas questões sobre a titulação das terras dos “remanescentes”. A primeira é que o grupo do uso comum da terra mobilizou uma terra que não é considerada uma mercadoria, daí a oposição do grupo da propriedade privada; a segunda defende que também está em jogo o controle da posse da terra. Consideramos que sua análise vai ao encontro das formulações que construímos neste texto.

É importante destacar que nenhum título de propriedade foi emitido na vigência do Decreto 3.912/2001. Assim, o Decreto dificultou a emissão dos títulos. Caso o Decreto fosse aplicado, teria de ser feito a partir da interpretação do grupo da propriedade privada. Uma terra que figurasse no mundo da propriedade privada individual, e não a terra construída pelo grupo do uso comum da terra.

As disputas travadas em torno do artigo 68 resumiam-se à disputa sobre o sentido da terra. O grupo do uso comum da terra elaborou uma narrativa de terra que não se enquadrava no mundo da propriedade privada individual. Uma terra com uso comum e cuja função era proteger um modo de vida.

O grupo da propriedade privada foi uma resposta ao grupo do uso comum da terra; com ela o grupo da propriedade privada reafirmou a posse individual da terra e a sua alienação.

Capítulo 6 – O grupo do uso comum da terra ganha mais um porta-voz: a Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

Uma das primeiras ações da Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva foi revogar o Decreto 3.912/2001. O nosso objetivo neste capítulo é descrever as ações construídas pela referida presidência em relação ao artigo 68. Analisaremos o Decreto 4.887/2003, as instruções normativas do INCRA e as políticas públicas desenvolvidas para atender às demandas dos “remanescentes”.

6.1 – A revogação do Decreto 3.912/2001

Em 13 de maio de 2003, a então Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva publicou o Decreto de 13 de maio de 2003¹⁵⁸, que instituiu um grupo de trabalho com a finalidade de rever as disposições contidas no Decreto nº 3.912/2001 e propor uma nova regulamentação ao reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras dos “remanescentes de quilombos”.

O grupo de trabalho foi integrado por representantes dos seguintes órgãos: Ministério da Casa Civil, Ministério da Justiça, Ministério da Defesa, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Cultura, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Assistência e Promoção Social, Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, Advocacia-Geral da União, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Especial dos Direitos Humanos e por três representantes dos chamados “remanescentes das comunidades de quilombos”.

O grupo de trabalho seria coordenado pelos representantes da Casa Civil e da SEPPIR. O Decreto ainda estipulou que o grupo de trabalho construísse ações estratégicas que assegurassem a identidade cultural dos “remanescente de quilombos” e a sustentabilidade e a integração das “comunidades quilombolas” no processo de desenvolvimento nacional.

A revogação do Decreto 3.912/2001 era uma das principais demandas dos movimentos sociais. Segundo Vera Rodrigues (2012), foi no período de transição entre o governo de

¹⁵⁸ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/2003/decreto-387-13-maio-2003-496684-publicacaooriginal-1-pe.html> . Acessado em: 27/8/2019.

Fernando Henrique Cardoso e o futuro governo de Luiz Inácio Lula da Silva que a CONAQ articulou junto a Matilde Ribeiro, futura Ministra da SEPPIR, a revogação do Decreto 3.912/2001. Os principais pontos questionados pela CONAQ foram o estabelecimento de um marco temporal e a eleição da FCP como órgão responsável pela titulação (Rodrigues, 2012).

Em 24 de junho de 2003, a Coordenação Estadual das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Estado do Pará encaminhou à SEPPIR uma carta que parabenizava a Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva pela criação deste órgão, que na visão da Coordenação possibilitaria o planejamento, a discussão e o encaminhamento de políticas públicas em favor das “comunidades remanescentes de quilombos”.

O ponto principal discutido na carta foi a criação do Grupo de Trabalho, instituído pelo Decreto de 13 de maio, que tinha a finalidade de rever o Decreto 3.912/2001 e elaborar um novo procedimento administrativo para delimitação, demarcação e titulação das terras dos “remanescentes”.

A Coordenação, primeiramente, criticou o Decreto 3.912/2001, em que foi transferida a competência da titulação do INCRA para a FCP; essa transferência, na ótica da Coordenação, inviabilizou o processo de titulação das comunidades. Para legitimar a sua argumentação, a Coordenação ressaltou que quase nenhum título foi emitido pela FCP.

A Coordenação solicitou a revogação do Decreto 3.912/2001 e a criação de um novo procedimento administrativo que favoreceria as “comunidades quilombolas”. Defendeu que o INCRA fosse o responsável pelo processo de titulação e a Fundação Cultural Palmares tivesse um papel auxiliar ao INCRA, especificamente no tocante à identidade cultural das comunidades.

O INCRA, que foi o primeiro órgão a expedir títulos em nosso favor, já criou vários Projetos Especiais Quilombolas que, apesar de não atenderem ainda a nossas necessidades por terem sido implantados sem respeitar nossas especificidades, podem servir como primeiro passo para a implantação de projetos de desenvolvimento sustentável que respeitem nossas tradições agrícolas e culturais. Para garantir o desenvolvimento sustentável de nossas áreas, queremos o apoio do Ministério de Desenvolvimento Agrário e do Ministério do Meio Ambiente. (Sugestões ao Grupo de Trabalho criado com a finalidade de rever o Decreto nº 3.912, de 10/9/2001, 2003).

A Coordenação pleiteou que a titulação das terras das “comunidades quilombos” competisse ao INCRA, entretanto argumentou que o referido órgão adotasse um olhar

diferenciado em relação às terras das comunidades, respeitando as suas tradições agrícolas e culturais.

Para fundamentar tal crítica, a Coordenação aduziu que as comunidades tituladas até então pelo INCRA tiveram de preencher o formulário padrão igual àquele utilizado pelas propriedades particulares. Assim, o Instituto não levou em consideração “[...] os nossos títulos coletivos, nossas áreas de uso comum, os lugares para celebrarmos nossas festas, nossos cultos, lazer etc.” (Coordenação Estadual das Comunidades Remanescentes de Quilombos, 2003). A consequência dessa forma de cadastrar as terras das comunidades, segundo a Coordenação, é que os imóveis foram classificados como grandes e improdutivos.

A Coordenação propôs que o INCRA elaborasse um formulário específico para as “comunidades quilombolas”, em que a terra fosse apropriada de uma forma “especial”. Mencionou os artigos 215 e 216 da Constituição para demonstrar que o Estado, nesse caso o INCRA, deveria respeitar as tradições dos grupos étnicos brasileiros. Nesse sentido, a demanda da Coordenação era que o INCRA oferecesse um tratamento diferenciado dos demais agricultores familiares.

6.2 – O Decreto nº 4.887/2003: a Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva torna-se portavoz do grupo da terra de uso comum

Em 20 de novembro de 2003, a então Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva publicou três decretos que abordavam os “remanescentes das comunidades dos quilombos”. O primeiro deles foi o Decreto nº 4.883¹⁵⁹, que transferiu do Ministério da Cultura para o Ministério do Desenvolvimento Agrário a competência para a delimitação, a demarcação e a emissão dos títulos das terras dos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. O Ministério da Cultura assistiria e acompanharia o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, a fim de garantir a preservação da identidade cultural dos “remanescentes”.

O Decreto nº 4.884¹⁶⁰ modificou a estrutura regimental do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A identificação, o reconhecimento, a delimitação e a titulação das

¹⁵⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4883.htm Acessado em: 28/8/2019.

¹⁶⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4884.htm Acessado em: 28/8/2019.

terras ocupadas pelos “remanescentes das comunidades dos quilombos” passaram a ser competências do Ministério.

O Decreto nº 4.887 regulamentou o procedimento para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, demarcação e a titulação das terras ocupadas por “remanescentes das comunidades dos quilombos”. Os “remanescentes” foram assim definidos:

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnicos-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. (Decreto 4.887, 2003).

Constava no Decreto que a definição de “remanescentes das comunidades dos quilombos” seria feita pelos próprios “remanescentes”. Não mais se precisava demonstrar provas da ocupação da terra, como no caso do Decreto 3.912/2003; doravante, os critérios, além da autoatribuição, são as relações com o território e a ancestralidade negra.

As terras ocupadas pelos “remanescentes” foram definidas como aquelas utilizadas para a garantia da sua reprodução física, social, econômica e cultural. A medição e a demarcação seriam feitas a partir dos critérios de territorialidade indicados pelos “remanescentes das comunidades dos quilombos”.

O órgão eleito para identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular as terras ocupadas pelos “remanescentes” foi o INCRA. O procedimento administrativo seria iniciado pelo INCRA ou por qualquer parte interessada.

A FCP, por sua vez, ficou responsável pela emissão de uma certidão de reconhecimento de “remanescentes das comunidades dos quilombos”. Outra competência da Fundação era assistir e acompanhar o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos “remanescentes”. Cabia à SEPPIR¹⁶¹ assistir e acompanhar o INCRA nas ações de regularização fundiária, visando garantir os direitos étnicos e territoriais dos “remanescentes”.

¹⁶¹ A SEPPIR foi criado em 21 de março de 2003, por meio da Medida Provisória nº 111, de 2003, e transformada em Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003.

O Decreto estabeleceu que os territórios ocupados por “remanescentes” se sobrepujam a domínios particulares. O INCRA estaria autorizado a realizar vistoria e avaliação do imóvel, tendo em vista a adoção dos atos necessário à sua desapropriação.

O Decreto estabeleceu a titulação coletiva, “pro indiviso” e com cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade. Assim, o título seria em nome de uma associação constituída pelos “remanescentes”.

Determinou-se a criação de um Comitê Gestor para elaborar um plano de etnodesenvolvimento. Esse Comitê teria como coordenador o secretário especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Como se observa, o Decreto 4.887/2003 incorporou todas as ferramentas construídas pelo grupo do uso comum da terra. O critério de identificação deu-se por meio da autodefinição, e o território é aquele que assegura a reprodução física, social, econômica e cultural dos “remanescentes”. A titulação é coletiva e com cláusula de “pro indiviso”. O INCRA foi eleito como órgão responsável pela titulação das terras; a FCP ficou responsável pela identificação e pela preservação da identidade cultural dos comunitários; e à SEPPIR cabia a garantia dos direitos étnicos.

O Decreto não fez referências à preservação do patrimônio cultural brasileiro, ou seja, não citou os artigos 215 e 216 da Constituição, porém, concedeu um destaque maior ao direito à terra. O direito à cultura figurou no Decreto, mas de uma forma diferente da considerada pelo grupo do uso comum da terra. O Decreto estabeleceu que a FCP cuidaria da identidade cultural, e a SEPPIR dos direitos étnicos. Resta saber quais são esses direitos étnicos.

O referido Decreto foi fruto de um intenso debate que se iniciou em 1995. Como descrevemos no capítulo anterior, em 1995 o INCRA ficou responsável pela emissão do título, e a FCP pela identificação. A autodefinição já circulava nos documentos produzidos pela FCP naquele período, e o INCRA já emitia o título coletivo com cláusula de “pro indiviso”. Dessa forma, a referida Presidência resgatou esse debate, que foi travado tanto na Administração de Fernando Henrique como no Congresso Nacional.

O Decreto 4.887/2003 contribuiu para acirrar as disputas entre os dois grupos. A Presidência de Luiz Inácio tornou-se o principal porta-voz do grupo do uso comum da terra, e o Congresso Nacional tornou-se um espaço de resistência do grupo da propriedade privada. O

grupo agiu em duas frentes: a primeira, como já mostramos no capítulo 4, para sustar o Decreto 4.887/2003; e a segunda, visando à judicialização do Decreto 4.887/2003.

6.3 – A Judicialização do Decreto 4.887/2003

Em junho de 2004, o então PFL ingressou no Supremo Tribunal Federal (STF) uma Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.239 (ADI 3.239) contra o Decreto 4.887/2003.

Em sua ação, o Partido questionou que o referido Decreto regulamentasse diretamente um dispositivo constitucional, a saber, o artigo 68. Na leitura do PFL, a função dos decretos é executar leis; trata-se, portanto, de um instrumento normativo secundário. Assim, o Decreto 4.887/2003 incorria em uma inconstitucionalidade.

O Partido também criticou o instituto da desapropriação presente no Decreto. Segundo o PFL, o artigo 68 do ADCT versa sobre o reconhecimento da propriedade definitiva, e não fala em desapropriação de propriedade de terceiros para ser transferida aos “remanescentes de quilombos”. Para legitimar esse posicionamento, a agremiação acionou o marco temporal da Presidência de Fernando Henrique Cardoso: “As terras são, desde logo, por força da própria Lei Maior, dos remanescentes das comunidades quilombolas que lá fixam residência desde 5 de outubro de 1988. O papel do Estado limita-se, segundo o art. 68 do ADCT, a meramente emitir os respectivos títulos” (ADI 3.239, 2004, p. 6). Para lastrear a sua crítica, o Partido ainda acionou o texto, descrito no capítulo anterior, do procurador Cláudio Teixeira da Silva, no qual o autor reforça a tese da não utilização do instituto da desapropriação, e defende que o artigo 68 somente autoriza a emissão dos títulos de propriedade.

Nessa perspectiva, a expropriação de propriedade privada foi compreendida como inconstitucional pelo Partido.

A autodefinição também foi questionada. Para o Partido, o Decreto estabeleceu que a mera manifestação de vontade dos interessados seria critério a assegurar o direito a que se refere o artigo 68. O Partido considerou inconstitucional esse critério, pois, de acordo com a Constituição, seria necessário comprovar a “remanescência” das “comunidades dos quilombos”. O Partido alegou que somente têm direito à propriedade da terra os “remanescentes” que estivessem em sua posse na época da promulgação da Constituição.

Não restam dúvidas, portanto, que resumir a identificação dos remanescentes a critérios de autodeterminação frustra o real objetivo da norma constitucional, instituindo a provável hipótese de se atribuir a titularidade dessas terras a pessoas que efetivamente não têm relação com os habitantes das comunidades formadas por escravos fugidos, ao tempo da escravidão no país. (ADI 3.239, 2004, p. 10).

Por fim, o Partido criticou a caracterização das terras a serem reconhecidas aos “remanescentes das comunidades quilombolas”, já que a definição é bastante ampla e a delimitação da terra é feita a partir da indicação dos interessados.

Descabe, primeiramente, qualificar as terras a serem titularizadas pelo Poder Público como aquelas em que os remanescentes tiveram sua reprodução física, social, econômica e cultural. As atividades econômicas, bem assim a reprodução física da comunidade quilombo, não ocorrem necessariamente nas áreas onde efetivamente se localizaram os quilombos. Atividades econômicas como caça e pesca eram comuns entre os quilombolas, o que demonstra que o desenvolvimento da comunidade também se deu fora dos limites do próprio quilombo. Na hipótese de se beneficiar também os descendentes, a questão se complica ainda mais. (ADI 3.239, 2004, p. 11).

Segundo o Partido, as áreas a que se refere a Constituição são aquelas, conforme estudos históricos e antropológicos, em que se constatou a localização efetiva do quilombo. Tampouco é legal a delimitação do território a partir da indicação dos beneficiados, já que a área a ser reconhecida constitui o território que foi comprovadamente ocupado durante a fase imperial do Brasil, e em que se formaram os quilombos.

Em 18 de abril de 2012, o relator da Ação, ministro Cezar Peluso, publicizou seu voto. Considerou procedente o argumento do Partido de que o Decreto 4.887/2003 regulamenta o artigo 68, já que decretos não podem regulamentar dispositivos constitucionais. Cezar Peluso afirmou que o Decreto 3.912/2001 continha o mesmo vício, a saber, regulamentava o artigo 68. Entretanto, o relator assegurou que o Decreto 3.912 e o Parecer SAJ 1.490/2001 contiveram os seus conteúdos nos limites traçados pelo legislador constituinte, justificando assim o seu voto.

O ministro acrescentou que o artigo 68 se destina aos “remanescentes” que ocupavam as suas terras antes ou logo após a abolição e lá permaneceram até a promulgação da Constituição de 1988. Nesse sentido, o conceito de quilombo contém múltiplos significados; a melhor maneira de identificar os “remanescentes” seria estabelecer um marco temporal: “[...] é seguro afirmar que, para os propósitos do art. 68 do ADCT, o constituinte optou pela

acepção histórica, que é conhecida de toda a gente” (Voto do ministro Cezar Peluso, 2012, p. 39).

Criticou, ainda, os estudos empreendidos por juristas e antropólogos, que buscaram ressignificar o conceito de quilombo. Já que esses trabalhos possuem uma natureza metajurídica, suas contribuições se limitam às áreas das ciências sociais e não se estendem ao campo do direito. Nessa perspectiva, o critério que tem legitimidade jurídica é o tempo.

O relator também afirmou que o destinatário do artigo 68 não seria a comunidade, ou seja, o título não deveria ser coletivo, já que o texto constitucional versa no sentido da individualidade. Essa propriedade, por sua vez, não pode se condicionada com atributos de impenhorabilidade, imprescritibilidade e inalienabilidade.

O marco temporal foi mobilizado para justificar a inconstitucionalidade da autoatribuição, da definição das terras ocupadas pelos “remanescentes”, da indicação dos interessados dos limites do território e da emissão do título coletivo e “pro indiviso”, com a obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade.

Segundo o ministro Cezar Peluso, o título de propriedade deveria ser emitido para aquelas “comunidades quilombolas” que possuem a posse contínua, prolongada (que estejam ocupando), centenária (que remanescem), exercida com intenção de dono e qualificada (existente em 5 de outubro de 1988). Na leitura aqui transcrita, caberia somente ao Estado emitir o título de propriedade. A aquisição das terras ocorreria por meio do usucapião.

[...] trata-se de nova espécie de usucapião constitucional, cujas singularidades são: (a) característica não prospectiva, no que respeita ao termo inicial da posse, necessariamente anterior à promulgação da Constituição de 1988; (b) autorização especial do constituinte originário para que os destinatários da norma pudessem usucapir imóveis públicos, o que, na mesma Carta, está vedado expressamente pelos artigos 183, § 3º, e 191, § único, que tratam do usucapião constitucional urbano e rural, os quais trazem ao particular o ônus de provar que o bem a ser usucapido é privado [...]. (Voto do ministro Cezar Peluso, 2012, p. 43).

Nesse sentido, seria descabida a utilização do instituto da desapropriação, pois as terras tituladas seriam aquelas cuja posse é secular. O instrumento adequado seria o usucapião, tanto para terras públicas como para as particulares. O instituto da desapropriação presente no Decreto não se enquadra em nenhuma lei específica, a saber, a desapropriação de utilidade pública e de interesse social.

O relator criticou o argumento de que a desapropriação prevista no Decreto 4.887/2003 seria de interesse social e o seu suporte jurídico estaria no artigo 216 da Constituição. Para legitimar sua crítica, o ministro asseverou que os bens tombados pelo referido artigo são retirados da propriedade particular e transferidos para o domínio público, e não se transfere esse bem tombado para particulares, nesse caso, os “remanescentes”.

Por fim, o relator julgou procedente a ação de inconstitucionalidade do Decreto 4.887/2003.

Em 25 de março de 2015, foi a vez de a ministra Rosa Weber apresentar o seu voto. Ela votou pela improcedência da ação.

A ministra assegurou que o objetivo do artigo 68 é fazer com que o Estado reconheça o direito à propriedade da terra dos “remanescentes das comunidades dos quilombos”, por eles histórica e tradicionalmente ocupadas. Sob essa leitura, o artigo aborda o direito fundamental de um grupo étnico-racial. Esse direito fundamental se desdobra em dois aspectos, a saber, o direito à propriedade e a ordem ao Estado para a emissão dos títulos de propriedade. Assim, o artigo tem uma aplicação imediata, independentemente de uma lei, e sua aplicação não necessita de uma norma legislativa.

[...] o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias elenca de modo completo e abrangente os elementos delineadores do direito que consagra, ainda que sem esmiuçar os detalhes procedimentais ligados ao respectivo exercício. Nele definidos, como destaca a melhor doutrina, o titular (os remanescentes das comunidades dos quilombos), o objeto (as terras por eles ocupadas), o conteúdo (o direito de propriedade), a condição (ocupação tradicional), o sujeito passivo (o Estado) e a obrigação específica (emissão dos títulos). (Voto da ministra Rosa Weber, 2015, p. 16).

A ministra afirmou que caberia ao Executivo normatizar a sua própria atuação para atender ao dispositivo constitucional. Por fim, Rosa Weber concluiu que o Decreto não invadiu a esfera reservada à lei.

Em seu voto, os povos quilombolas foram considerados povos tradicionais; suas contribuições na formação cultural plural do Brasil somente foram reconhecidas pela Constituição de 1988. Esses povos, nas palavras de Rosa Weber, construíram traços étnico-culturais marcados por um relacionamento sociocultural com a terra:

Dos pampas à Amazônia, a historiografia contemporânea não claudica mais em afirmar que era generalizada a presença de quilombos, ou mocambos, no Brasil colonial – sociedade cuja complexidade sabe-se hoje maior do que se supunha, e na qual os quilombos desempenharam relevante papel social, político e econômico. Praticamente todas as estimativas isoladas, ainda que baseadas em uma documentação lacunar, sugerem que, períodos de normalidade institucional, o contingente que se encontrava permanentemente fugido girava em torno de 2 a 5% da população escrava. (Voto da ministra Rosa Weber, 2015, p. 23).

A ministra lançou mão desse cenário para demonstrar que os agrupamentos de escravos fugidos não foram uniformes, e que os quilombos assumiram diferentes matizes temporal e espacial. Para legitimar essa leitura histórica, a ministra mencionou o historiador Donald Ramos, que afirma que a historiografia analisou somente os grandes quilombos, como os de Palmares e do Ambrósio. Segundo o historiador, existiram milhares de pequenos quilombos espalhados pelo Brasil.

Essa configuração de quilombos não permite definir como se dava a relação entre eles e a sociedade colonial, que muitas vezes era de conflito e, em outros casos, tornavam-se parceiros de negócios dos comerciantes. Imaginar que os quilombos se constituíram como um mundo isolado é insustentável, de acordo com a ministra.

Sob qualquer ângulo, é de se enfatizar, a formação dos quilombos, calhambos ou mocambos retém o caráter de ato de resistência, de inconformismo, enfim, de luta por reconhecimento. Apesar de frequentemente inseridos no ambiente e na economia locais, os quilombos representavam uma possibilidade de organização social alternativa à ordem escravista. (Voto da ministra Rosa Weber, 2015, p. 26).

Então, como definir os “remanescentes dos quilombos”, tendo em vista esse cenário heterogêneo demonstrado aqui? Para responder a essa questão, a ministra mobilizou a historiografia e a antropologia:

O historiador Dirceu Lindoso, doutor *honoris causa* da Universidade Federal de Alagoas, descreve-os como “comunidades familiares de negros e mulatos, em que dominam, com raras exceções, as características somáticas dos afrodescendentes; (...) comunidades ora concentradas, e ora esparsas em forma de camponato; (...) comunidades de afrodescendentes em que varia o grau de consciência de uma cultura quilombola, ora intensa e presente, ora frágil e apagada. Mas, de uma forma ou de outra, as suas origens africanas se fazem presentes por meio de uma consciência étnica. [...]”

No mesmo passo segue a definição fornecida pela antropologia:

“Toda comunidade negra rural que agrupe descendentes de escravos vivendo da cultura de subsistência e onde as manifestações culturais têm forte vínculo com o passado.” (Voto da ministra Rosa Weber, 2015, p. 26/27).

Além dessas definições de quilombos, a ministra ainda acionou pesquisas sobre as comunidades negras. As pesquisas demonstraram que a memória e a identidade são os elementos que definem as comunidades. E que a memória dos comunitários reconstrói a história das comunidades, ou seja, como elas se apossaram da terra. As formas de apossamento são distintas, como, por exemplo, as doações de terras.

Após a abolição, prossegue a ministra, alguns quilombolas continuaram vivendo como posseiros em suas terras. Assim emergiu uma nova figuração, em que as “comunidades negras rurais remanescentes de quilombos”, que na escravatura eram chamadas de mocambos, palmares, ladeiras etc., passaram a se autodefinir como rincões, redutos, arraiais, vilas etc.

A ministra pontuou que é difícil chegar a uma definição precisa de quilombo, e que o conceito de quilombo presente no artigo 68 não alcança toda e qualquer comunidade rural predominantemente afrodescendente sem alguma vinculação histórica ao uso linguístico desse conceito. Nessa perspectiva, o que se pode extrair da Constituição é que esta reconheceu os “remanescentes das comunidades dos quilombos” como unidades dotadas de identidade étnico-cultural diferenciada, equiparando os “remanescentes”, no tocante à proteção, aos povos indígenas.

O artigo 68 e, especificamente, a emissão do título de propriedade foram entendidos como uma forma de reconhecimento e de redistribuição. O reconhecimento da propriedade definitiva das terras dos “remanescentes” converge numa luta pelo reconhecimento. O reconhecimento das identidades dos “remanescentes” e a titulação representam uma demanda por justiça socioeconômica, de caráter redistributivo.

Para fundamentar esse argumento, a ministra citou a filósofa Nancy Fraser:

A devida compreensão da problemática posta se beneficia das reflexões desenvolvidas pela renomada filósofa Nancy Fraser ao caracterizar o mundo pós-queda do Muro de Berlim como aquele no qual às clássicas demandas fundadas na redistribuição, adicionam-se aquelas ligadas à luta por reconhecimento. Reconhecimento e distribuição, portanto, seriam os dois vetores da busca da justiça na sociedade contemporânea. (Voto da ministra Rosa Weber, 2015, p. 33).

Tendo em vista esse cenário heterogêneo, Rosa Weber observou que o critério de autoatribuição não é arbitrário e viciado, já que o método é uma forma de implementar uma

política pública legitimada pela Constituição, que visa ao reconhecimento da identidade de um grupo que até então era marginalizado. Esse critério vincula a justiça socioeconômica reparadora a uma forma de reconhecer a identidade étnico-racial dos “remanescentes”. “Recusar a autodefinição implica converter a comunidade remanescente do quilombo em gueto, substituindo-se a lógica do reconhecimento pela lógica da segregação” (Voto da ministra Rosa Weber, 2015, p. 36).

Segundo Rosa Weber, os “remanescentes” realizam uma ocupação tradicional do território que se aproxima da ocupação praticada pelos indígenas. A área ocupada pelos “remanescentes” deve ser conceituada como terras utilizadas não somente para garantir a sua reprodução física, mas também para assegurar a reprodução de um modo de vida específico. A demarcação não deve ser feita em lotes individualizados, pois a propriedade coletiva se encaixa melhor no modo de vida dos “remanescentes”.

Os critérios de territorialidade indicados pelos “remanescentes” não se traduzem num procedimento demarcatório arbitrário, pelo contrário, positivam o devido processo legal na garantia de que os “remanescentes” tenham voz e que ela seja ouvida pelo Estado.

Pontuou, ainda, que não basta somente a autoatribuição dos sujeitos como “remanescentes”, é necessário provar a ocupação tradicional das terras reivindicadas. Essa prova seria a ocupação da terra em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição, pois esse requisito protegeria o artigo 68. Já a data 13 de maio de 1988 não tem serventia metodológica para a definição dos “remanescentes”.

A uma porque o próprio conceito de remanescentes de quilombo nos dias atuais exige a reprodução contínua de uma comunidade que, originada da resistência à escravidão, permaneceu coesa até o presente. A duas porque é impossível saber, hoje, em que momento do passado histórico a lei Áurea, embora assinada naquela data, se tornou de conhecimento público em localidades remotas do território brasileiro, bem como a disposição que tiveram as autoridades locais de lhe conferir eficácia. Enfim, a data da abolição formal da escravidão não induz à que após 13 de maio de 1888 não tenha persistido o perverso regime em tal ou qual localidade. (Voto da ministra Rosa Weber, 2015, p. 44/45).

A ministra ponderou que a constituição de quilombos ainda ocorreu após a abolição da escravatura e defendeu a utilização do instituto da desapropriação na demarcação das terras dos “remanescentes”. Nessa leitura, o artigo 68 outorgou aos “remanescentes” a propriedade das terras ocupadas, uma vez constatada a situação de fato, que é a ocupação tradicional da

terra. A titulação não objetiva apenas a proteção ao direito à moradia, mas, também, ao direito à dignidade humana, em face da relação entre a identidade coletiva dos “remanescentes” e o território ocupado. Segundo Rosa Weber, a injustiça que o artigo 68 busca corrigir não é somente a titulação do território, mas também o que se refere à garantia da reprodução da identidade coletiva dos “remanescentes”.

A Constituição reconheceu o direito dos “remanescentes” à posse legal de suas terras, porém esse reconhecimento não invalida os títulos de propriedade de terceiros; daí a necessidade de um procedimento expropriatório. A utilização do usucapião como ferramenta de titulação das terras dos “remanescentes” esvaziaria o conteúdo do artigo 68, pois essa modalidade de aquisição da propriedade não leva em consideração a identidade coletiva dos beneficiários.

O argumento da ministra esclarece que a implementação da política pública não deve recair somente nos ombros dos eventuais detentores de título de propriedade sobre as terras dos “remanescentes”; daí a utilização da desapropriação com justa indenização. Ademais, o artigo 68 não se restringe ao direito de propriedade, já que abarca, também, o direito à cultura. O artigo 68 deve ser interpretado à luz do artigo 216 da Constituição, que expressamente autoriza a utilização da desapropriação para a proteção do patrimônio cultural.

Tendo com base os argumentos descritos acima, a ministra julgou improcedente a ação do PFL. Em 2018 o STF considerou válido o Decreto 4.887/2003, garantindo a titulação das terras dos “remanescentes”.

Os pontos questionados pelo PFL foram os mesmos que a Presidência de Fernando Henrique Cardoso questionou ao vetar o projeto de lei aprovado no Congresso Nacional: a autodefinição, o instituto da desapropriação e a definição de território. E defendeu como critério para demarcação das terras o marco temporal. Nessa perspectiva, o grupo da propriedade privada tentou derrubar o Decreto 4.887/2003 no STF.

Os votos que analisamos no STF demonstraram que os dois grupos também tinham porta-vozes nessa instância da Justiça. O relator Cezar Peluso acionou o Decreto 3.912/2001 e o Parecer da Subchefia da Casa Civil para legitimar seu voto. O ministro criticou a incorporação no ordenamento jurídico da redefinição da categoria de quilombo e considerou inconstitucional a utilização da desapropriação das terras de terceiros. E defendeu o marco temporal e a utilização do usucapião.

A porta-voz do grupo do uso comum da terra no STF foi a ministra Rosa Weber, que compreendeu a titulação das terras dos “remanescentes” como uma forma de garantir o direito à terra e à cultura aos comunitários. Em outros termos, a propriedade da terra figurou como um forma de preservar o modo de vida dos comunitários. Assim, a ministra defendeu todas as ferramentas presentes no Decreto 4.887/2003.

Um ponto que nos chamou atenção foi a associação entre “remanescentes” e populações tradicionais ou ocupação tradicional do território. O Decreto 6.040/2007 associou, no seio do Estado, os “remanescentes” aos povos tradicionais, como veremos no decorrer do capítulo.

6.4 – O INCRA e suas Instruções Normativas

O INCRA, de acordo com o Decreto 4.887/2003, ficou responsável pela identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. O órgão teve um prazo de 60 dias, após a publicação do Decreto¹⁶², para regulamentar o processo de titulação das terras dos “remanescentes”. Entretanto, foi somente em 24 de março de 2004, após quatro meses da publicação do Decreto, que o INCRA publicou a Instrução Normativa número 16, que visava regulamentar o procedimento para a titulação das terras.

A Instrução Normativa nº 16 (IN 16) estabeleceu que o procedimento administrativo seria coordenado e supervisionado pela Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário (SD) e executado pelas Superintendências Regionais (SRs) e Unidades Avançadas (UAs) do INCRA. A Instrução ainda garantiu a participação dos gestores regionais e dos asseguradores do Programa de Promoção da Igualdade em Gênero, Raça e Etnia da Superintendência Regional em todas as fases do processo de regularização das terras das “comunidades remanescentes de quilombos”.

O reconhecimento dos “remanescentes das comunidades de quilombos” ocorreria por meio de autodefinição, atestada a partir de uma simples declaração escrita da comunidade, com dados de ancestralidade negra, trajetória histórica, resistência à opressão, culto e costumes, como consta da definição dos “remanescentes” no Decreto 4.887/2003. A

¹⁶² O Decreto 4.887/2003 foi publicado em 20 de novembro de 2003.

autoatribuição deveria ser confirmada pela FCP, mediante Certidão de Registro no Cadastro Geral¹⁶³ de “remanescentes das comunidades dos quilombos”.

A identificação e a delimitação do território se dariam a partir de reuniões com a comunidade, seus representantes e técnicos da Superintendência Regional do INCRA. A indicação dos limites do território levaria em consideração os relatos dos comunitários, estudos técnicos e científicos. Todo esse procedimento fazia parte do Relatório Técnico de Identificação (RTID).

O Relatório Técnico de Identificação era elaborado pela Divisão Técnica de cada Superintendência Regional; sua confecção deveria observar:

I – levantamento de informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas e históricas, junto às Instituições públicas e privadas (Secretaria de Patrimônio da União – SPU, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, Ministério da Defesa, Fundação Nacional do Índio – FUNAI, Institutos de Terra, etc.); II – Planta e memorial descritivo do perímetro do território; III – Cadastramento das famílias remanescentes de comunidades de quilombos, utilizando-se o formulário específico do SIPRA e contendo, no mínimo, as seguintes informações: a) Composição familiar. b) Idade, sexo, data e local de nascimento e filiação de todos. c) Tempo de moradia no local (território). d) Atividade de produção principal, comercial e de subsistência; IV – Cadastramento dos demais ocupantes e presumíveis detentores de título de domínio relativos ao território pleiteado, observadas as mesmas informações contidas nas alíneas “a” a “d” do inciso III; V – Levantamento da cadeia dominial completa do título de domínio e outros documentos inseridos no perímetro do território pleiteado; VI – Parecer conclusivo sobre a proposta de território e dos estudos e documentos apresentados pelo interessado por ocasião do pedido de abertura do processo. (Instrução Normativa nº 16, 2004).

Como podemos observar, o RTID somente levantaria os dados dominiais da terra a ser titulada e as informações referentes ao perfil demográfico da comunidade.

Se não houvesse impugnações, a Superintendência Regional concluiria o trabalho de titulação da terra ocupada pelos “remanescentes”. A titulação, por sua vez, seria coletiva e “pro indiviso” – a terra seria registrada em nome das associações legalmente constituídas. O título conteria uma cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade. Em caso de presença de ocupantes nas terras dos “remanescentes”, a Superintendência Regional reassentaria os ocupantes em outro local.

No dia 19 de setembro de 2005, o INCRA emitiu a Instrução Normativa nº 20 (IN 20). Em relação a Instrução Normativa nº 16, a 20 continha alguns pontos diferentes. Na IN 20, os

¹⁶³ Abordaremos no próximo tópico a Fundação Cultural Palmares.

estudos de identificação dos limites das terras das “comunidades remanescentes de quilombos” passaram a conter, além dos critérios já estabelecidos na Instrução anterior, um relatório antropológico.

O Relatório Técnico da Identificação e Delimitação (RTID) da IN 16 somente levantaria dados dominiais da terra e informações do perfil demográfico da comunidade. Na IN 20, o relatório foi modificado; agora era necessário um relatório antropológico sobre a caracterização histórica, econômica e sociocultural do território quilombola identificado. O relatório antropológico deveria conter:

a) as terras e as edificações que englobem os espaços de moradia; b) as terras utilizadas para a garantia da reprodução física, social, econômica e cultural do grupo humano a ser beneficiado; c) as fontes terrestres, fluviais, lacustres ou marítimas de subsistência; d) as terras detentoras de recursos ambientais necessários à preservação dos costumes, tradições, cultura e lazer da comunidade; e) as terras e as edificações destinadas aos cultos religiosos; e) os sítios que contenham reminiscências históricas dos antigos quilombos. (Instrução Normativa nº 20, 2005).

A preocupação do INCRA era entender melhor o uso da terra, isto é, como se dava a relação entre os comunitários e a terra. É importante destacar que a terra não foi compreendida como um meio de produção, mas como ela permite a reprodução do modo de vida dos comunitários.

Nas versões das Instruções Normativas publicadas pelo Instituto, a única parte que sofria profundas alterações era em relação ao RTID. No dia 29 de setembro de 2008, o Instituto publicou a Instrução Normativa nº 49 (IN 49). Essa Instrução continha várias alterações em relação ao relatório antropológico.

Cada vez mais o INCRA exigia mais detalhes sobre a terra e como ela se relaciona com os “remanescentes”. Agora exigia que os antropólogos explicassem melhor os conceitos e as concepções utilizadas em seus relatórios. Que descrevessem a trajetória da comunidade e suas relações territoriais.

O relatório antropológico conteria informações gerais, tais como: denominação, localização e formas de acesso, disposição espacial, aspectos demográficos, sociais e de infraestrutura. Deveria constar nele o histórico da ocupação da terra. As fontes do histórico eram as memórias da comunidade, os documentos e as bibliografias existentes. No histórico

haveria, também, uma descrição sobre o patrimônio cultural da comunidade, a destacar a construção das identidades e as memórias da comunidade.

A Instrução sugeria que o relatório antropológico deveria abordar a forma de utilização da área, as terras destinadas a moradia, a atividade econômica, os caminhos e percursos construídos, o uso dos recursos naturais, a realização dos cultos religiosos e festividade, entre outras manifestações culturais.

A descrição da organização social, por sua vez, tinha de levar em conta a identidade étnica do grupo, as formas de construção e os critérios do pertencimento, as fronteiras sociais e as redes de reciprocidade intra e extraterritoriais.

Algo que chama atenção é que na parte do relatório antropológico da Instrução Normativa nº 49, há uma forte conexão entre a terra e a reprodução física, social, econômica e cultural:

c) histórico da ocupação, contendo:

5. levantamento do patrimônio cultural da comunidade a partir do percurso histórico vivido pelas gerações anteriores, constituído de seus bens materiais e imateriais, com relevância na construção de sua identidade e memória e na sua **reprodução física, social e cultural**. (Instrução Normativa nº 49, 2008. Grifo nosso).

e) ambiente e produção, contendo:

3. identificação e explicitação da forma de ocupação ao seu caráter tradicional, evidenciando as unidades de paisagem disponíveis no presente e no plano da memória do grupo, bem como seus usos, necessários à **reprodução física, social, econômica e cultural**. (Instrução Normativa nº 49, 2008. Grifos nossos).

Para o INCRA, não interessava somente entender os limites físicos da terra; era importante observar como os comunitários operavam suas identidades étnicas, as redes de reciprocidade, as cosmologias dos “remanescentes”, as práticas culturais tradicionais de caráter coletivo, os espaços de sociabilidade destinados às manifestações culturais, bem como os ritos religiosos e festivos e como se davam as atividades lúdicas. Tudo isso para saber qual era a relação dessas atividades com a terra.

A Instrução não visava somente entender como se davam as práticas produtivas dos “remanescentes”, e sim como essas práticas se relacionavam com as dimensões cosmológicas, de sociabilidade, reciprocidade e divisão social do trabalho. A terra, aqui, não era vista como um instrumento que garantiria a sobrevivência física dos comunitários, mas também como

forma de manutenção dos usos, costumes e tradições, como atestam estas passagens da Instrução:

e) ambiente e produção, contendo:

6. identificação e descrição das áreas imprescindíveis à preservação dos recursos necessários ao bem-estar econômico e cultural da comunidade [...].

f) conclusão, contendo:

3. descrição sintética da área identificada, relacionando seus diferentes marcos identitários, espaços e paisagens, usos, percursos, caminhos e recursos naturais existentes, tendo em vista a reprodução física, social e cultural do grupo, segundo seus usos, costumes e tradições. (Instrução Normativa nº 49, 2008).

Em 20 de outubro de 2009, o INCRA publicou a Instrução Normativa nº 57¹⁶⁴, que não apresentou grandes diferenças da Instrução Normativa nº 49. Por isso, não vamos descrevê-la.

Percebe-se que aos poucos o INCRA buscou entender como os “remanescentes” lidavam com a terra. Primeiramente, o Instituto apenas se preocupou com o histórico de ocupação da terra, e, depois, atentou para os aspectos culturais das comunidades, especialmente em como o modo de vida dos comunitários conformava a apropriação da terra.

A compreensão da terra, realizada pelo INCRA, abarcou as tradições, os costumes, a cultura, a religião e o lazer. Dessa forma, o órgão ampliou a noção de terra do Decreto 4.887/2003.

O patrimônio cultural figurou, diferentemente do Decreto, como constituído pela identidade étnica e pela memória dos comunitários. Assim, o Instituto concedeu destaque para o direito à cultura, ou seja, ao modo de vida dos comunitários que condiciona o uso da terra.

6.5 – SEPPIR e o Programa Brasil Quilombola

O Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003¹⁶⁵, instituiu a PNPIR. O Decreto visou construir ações governamentais para a promoção da igualdade racial, tendo como objetivo reduzir as desigualdades raciais no Brasil, com destaque para a população negra.

¹⁶⁴ Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucoes-normativas-arquivos-pdf/in-57-2009-incra-quilombolas.pdf/view> Acessado em: 28/8/2019.

¹⁶⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4886.htm Acessado em: 28/8/2019.

Um dos objetivos específicos da política era o tombamento de todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos chamados antigos quilombos, para assim assegurar aos “remanescentes” a propriedade de suas terras.

O PNPIR estabeleceu distintas ações, entre elas o incentivo ao protagonismo da juventude quilombola, que se traduziram em apoio aos projetos de etnodesenvolvimento das “comunidades quilombolas”, apoio sociocultural às crianças e adolescentes quilombolas, incentivo à adoção de políticas de cotas nas universidades e no mercado de trabalho, entre outras.

Como forma de concretizar a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, em 2004 foi lançado, na comunidade Kalunga, o Programa Brasil Quilombola, uma ação do governo federal, coordenada pela SEPPIR. Esta agiria em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário/INCRA, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Cultura/FCP. A Casa Civil da Presidência da República acompanharia os resultados do programa.

O programa visava alterar as condições de vida e de organização das “comunidades remanescentes de quilombo”, por meio do acesso ao conjunto de bens e serviços sociais necessários ao desenvolvimento dessas comunidades, proporcionando o acesso da “população quilombola” aos seus direitos de cidadania (Programa Brasil Quilombola, 2004).

As diretrizes que orientam o Programa Brasil Quilombola são: racionalizar o uso de recursos naturais, enfatizando métodos de produção agroecológicos no âmbito de sua subsistência e geração de renda; incorporar a dimensão de gênero nas diversas iniciativas voltadas ao desenvolvimento sustentável e à ampliação do direito a cidadania; incentivar os governos estaduais e municipais na promoção do acesso de quilombolas às políticas públicas; e estimular o protagonismo dos quilombolas em todo o processo de decisão, fortalecendo sua identidade cultural e política. Para a SEPPIR, essas diretrizes tinham a missão de promover a verdadeira liberdade, pluralidade e participação na sociedade brasileira.

O Programa estabeleceu como áreas de atuação a terra, a promoção da igualdade racial, a segurança alimentar, o desenvolvimento e a assistência social, a saúde, a infraestrutura, a geração de renda, o gênero e o desenvolvimento, os direitos humanos, a educação, o meio ambiente, os esportes e a previdência social.

Na parte da terra, o programa visava à regularização fundiária, tendo como fim a preservação das comunidades e de sua cultura. Essa regularização se daria em três formas: titulação das terras ocupadas pelas comunidades, mediação dos conflitos e intervenção em terras públicas ou devolutas.

A promoção da igualdade racial tinha a meta de reduzir as desigualdades raciais. O comprimento dessa meta se daria das seguintes maneiras: a busca e ampliação dos direitos sociais e de cidadania; o desenvolvimento sustentável que promovesse a melhoria na qualidade de vida das comunidades; a inclusão social; e a ação cultural.

A segurança alimentar foi incluída no Programa para garantir às comunidades condições de acesso a alimentos de qualidade e quantidade suficiente. A segurança tinha dois objetivos específicos: formulação e implementação de ações para a superação da pobreza e da miséria; e melhoria das condições socioeconômicas, com enfoque em assistência social, ações afirmativas, educação e geração de emprego e renda.

O desenvolvimento e a assistência social tinham como objetivos a inclusão social, o combate à fome, a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais. Esses objetivos seriam alcançados por meio de distintas políticas públicas, como o Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Já em relação à infraestrutura, o programa priorizou a construção de moradias e o saneamento básico.

Apresentamos acima, de forma resumida, o Programa Brasil Quilombo, política construída pela SEPPIR.

Para a Secretaria, os quilombos não são algo do passado, que teriam desaparecido do país ao término da escravatura. Mesmo com o fim do sistema escravista, a população negra ainda construiu quilombos, pois se tornaram um imperativo de sobrevivência, já que a Lei Áurea deixou essa população abandonada. E a população negra também se recusou a conviver em um mesmo espaço com aqueles que os consideravam inferiores e não respeitavam sua humanidade. Para provar tal afirmativa, a Secretaria mobilizou os “novos estudos e pesquisas” que atestam que outros quilombos se originaram após a abolição formal da escravatura.

Nessa leitura, distintas comunidades permaneceram agregadas até os dias atuais. Entretanto, o reconhecimento dessas comunidades não se materializa pelo isolamento geográfico ou pela sua homogeneidade física ou biológica, mas sim pela manutenção de

práticas de resistência e reprodução do seu estilo de vida, em que prevalece a coletivização dos bens materiais e imateriais. A coletivização é que conecta os quilombos contemporâneos e os quilombos do período colonial, especialmente em relação ao uso comum da terra.

A questão aqui é que essas comunidades produziram um modo de vida que as distingue do restante da sociedade brasileira: uma identidade étnica. E a identidade étnica não se reduz a elementos materiais ou traços biológicos, como, por exemplo, a cor da pele. Ela é compreendida pela SEPPPIR como um processo de autoidentificação.

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 pela 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, a elementos linguísticos e religiosos. (Programa Brasil Quilombola, 2004, p. 10).

A terra é um elemento crucial para a continuidade dos grupos, mas não é condição exclusiva para a existência da comunidade. É que o território não se reduz ao espaço geográfico, pois abarca objetos, atitudes, relacionamentos etc. Nesse panorama, território e identidade estão conectados a um modo de vida e a uma visão de mundo. A terra, nessa perspectiva, foi compreendida como um espaço social que permite a reprodução do patrimônio simbólico do grupo.

A questão fundiária incorporou outra dimensão, a saber, a identidade, já que o território, na leitura da SEPPPIR, é um espaço geográfico e cultural de uso coletivo. Segundo a SEPPPIR, essa questão fundiária se diferencia do debate da reforma agrária, já que esta compreende a terra como um meio de produção, e o objetivo da apropriação da terra se resume em uma necessidade econômica e social. Já nos casos das comunidades, de acordo com a Secretaria, trata-se de uma questão política e cultural, que está vinculada ao direito de autodeterminação.

Assim, não cabe somente titular as terras das comunidades, mas também preservar o modo de vida dos comunitários. Na leitura da Secretaria, a preservação seria um forma de preservar o patrimônio cultural brasileiro. A garantia do acesso à terra e da identidade étnica seria uma forma de compensar a injustiça histórica a que foi submetida a população negra e uma maneira de preservar o patrimônio cultural brasileiro.

Por fim, para a Secretaria, o Programa Brasil Quilombola estava vinculado a uma política mais ampla, à promoção da igualdade racial.

A leitura dos “remanescentes” feita pela SEPPIR é a compreensão clássica do grupo do uso comum da terra, ou seja, a conexão entre o direito à terra e o direito à cultura. A titulação da terra foi justificada como uma forma de proteger um modo de vida. Assim, o patrimônio cultural brasileiro, identidade étnica e o uso comum da terra emergiram para definir os “remanescentes”.

Aqui surgiu outro debate, acerca dos direitos sociais dos “remanescentes”. A SEPPIR buscou desenvolver políticas para concretizar a cidadania dos “remanescentes”. Uma das principais políticas era a titulação da terra e a implementação de projetos que visam ao desenvolvimento econômico dos comunitários. Nessa perspectiva, apareceu então etnodesenvolvimento, agroecologia e desenvolvimento sustentável. Os “remanescentes” foram associados à preservação do meio ambiente.

A Presidência de Luiz Inácio começou a produzir políticas públicas que atendessem às necessidades dos “remanescentes”, como o Programa Brasil Quilombola. Os comunitários foram incluídos em outro debate, a saber, a promoção da igualdade racial no Brasil.

6.6 – A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva publicou o Decreto de 27 de dezembro de 2004¹⁶⁶, que objetivava criar a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das “Comunidades Tradicionais”. Essa comissão tinha distintas funções, entre elas a missão de estabelecer a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e sugerir critérios para a regulamentação das atividades de agroextrativismo.

A Comissão era integrada pelo Ministério da Justiça, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, SEPPIR e a FCP. A Comissão seria presidida pelo Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

¹⁶⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Dnn/Dnn10408.htm Acessado em: 28/8/2019.

O Decreto de 27 de dezembro de 2004 foi revogado pelo Decreto de 13 de julho de 2006¹⁶⁷. Esse Decreto modificou a nomenclatura da comissão, que agora se chama Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. A CONAQ fazia parte da Comissão.

Competia à Comissão a coordenação, a elaboração e o acompanhamento da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Essa política deve considerar as especificidades sociais, econômicas, culturais e ambientais em que se encontram os povos e as comunidades tradicionais.

Em 7 de fevereiro de 2007, a Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva publicou o Decreto 6.040, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). Compete à Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPTCT) coordenar a implementação da PNPCT.

O Decreto 6.040/2007 definiu os “povos e comunidades tradicionais”, os “territórios tradicionais” e o “desenvolvimento sustentável” da seguinte forma:

I – Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição; II – Territórios Tradicionais: os espaços necessários para a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária observado, no que diz respeito aos povos indígenas e **quilombolas**, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e III – Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantido as mesmas possibilidades para as gerações futuras. (Decreto 6.040, 2007. Grifo nosso).

Os povos ou comunidades eram os seguintes: povos indígenas; comunidades quilombolas; povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana; povos ciganos; pescadores artesanais; extrativistas costeiros e marinhos; caiçaras; faxinalenses; benzedeiros; ilhéus; raizeiros; geraizeiros; caatingueiros; vazanteiros; veredeiros; apanhadores

¹⁶⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10884.htm Acessado em: 28/8/2019.

de flores sempre-vivas; pantaneiros; marroquianos; povo pomerano; catadores de mangaba; quebradeiras de coco babaçu; retireiros do Araguaia; comunidades de fundos e fechos de pasto; ribeirinhos; cipozeiros; andirobeiros; e caboclos (Decreto nº 8.750, 2016).

Já a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais preocupou-se em respeitar a diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais, levando em consideração a etnia, a raça, o gênero, a religiosidade, a ancestralidade, a orientação sexual e as atividades produtivas.

Essa Política estabeleceu, também, a preservação dos direitos culturais, o exercício de práticas comunitárias, a memória cultural e a identidade racial e étnica dos povos e comunidades tradicionais. Tinha como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos “povos e comunidades tradicionais”, com destaque para os direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais. A promoção do “desenvolvimento sustentável” respeitará o modo de vida dos “povos e comunidades tradicionais”.

O PNPCT estabeleceu como objetivos específicos: a garantia aos “povos e comunidades tradicionais” de seus territórios, como o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente são utilizados para sua reprodução física, cultural e econômica; garantir os direitos dos “povos e das comunidades tradicionais” atingidos por projetos, obras e empreendimentos; valorizar as formas tradicionais de educação; reconhecer a autoidentificação, para que possam ter acesso aos seus direitos civis individuais e coletivos; proteger os conhecimentos, as práticas e os usos tradicionais dos “povos e comunidades tradicionais”.

O Decreto 6.040/2007 transformou os “remanescentes das comunidades dos quilombos” em povos e comunidades tradicionais. Assim, a categoria tradicional foi associada aos remanescentes. Dessa forma, os “remanescentes” foram compreendidos como agentes do desenvolvimento sustentável.

É importante destacar que o termo populações tradicionais já figurava no ordenamento jurídico do Estado Brasileiro, na Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Porém, a referida lei não definiu as populações tradicionais.

A antropologia acionou o termo povos tradicionais como uma categoria analítica. A categoria abarca distintos povos, como indígenas, ribeirinhos, seringueiros, quilombolas, entre outros (LITTLE, 2002). Paul Little (2002) assevera que a inclusão desses povos em uma

mesma categoria, a saber, povos tradicionais, não pode ser compreendida como uma forma de homogeneizá-los, pois são reconhecidas as suas diferenças, já que as sociedades indígenas e quilombolas se organizam de formas distintas. Segundo Paul Little (2002), a categoria povos tradicionais remete aos pontos comuns que foram identificados nesse universo, que são o regime de propriedade comum, o pertencimento ao território e a ocupação histórica da terra guardada na memória coletiva.

No Decreto 6.040/2007 constam os povos e as comunidades tradicionais, e no Decreto nº 8.750/2016 foram definidos quem são esses povos e comunidades. Os “remanescentes” foram incluídos no universo das terras ocupadas tradicionalmente e que fazem um uso equilibrado dos recursos naturais.

Essa associação entre “remanescentes” e preservação da natureza foi construída aos poucos pelos atores envolvidos nas disputas em torno do artigo 68. Em 1995, o relatório de identificação e reconhecimento territorial da Comunidade Rio da Rãs já destacava que os comunitários respeitavam os limites do ecossistema. No mesmo ano, no 1º Encontro de Comunidades Negras Rurais, os “remanescentes” foram tidos como aqueles que mantêm uma relação harmoniosa com a natureza. O Decreto 6.040/2007 fez com que o Estado reconhecesse essa relação.

Na Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, a questão dos “remanescentes das comunidades dos quilombos” não se resumiu ao cumprimento do artigo 68. A questão agora era desenvolver políticas públicas. Nesse sentido, a titulação das terras dos “remanescentes” foi introduzida em dois debates: a promoção da igualdade racial e a preservação do meio ambiente.

Demonstramos acima que o grupo do uso comum da terra conseguiu impor a sua narrativa sobre os “remanescentes” e suas terras no ordenamento jurídico brasileiro. Mas essa consolidação foi permeada por disputas que envolveram os dois grupos.

A princípio, o grupo do uso comum da terra era hegemônico no Congresso Nacional; a principal prova dessa hegemonia foi a aprovação do projeto de Lei 3.207/1997. Como vimos, esse projeto foi vetado pela Presidência de Fernando Henrique Cardoso. Essa Presidência inaugurou um novo grupo, o grupo da propriedade privada. Assim, dois grupos se confrontaram para impor a sua narrativa. O espaço exemplar desse confronto foi a Câmara dos Deputados, a partir de 2007.

Na segunda metade da década de 1990, o grupo do uso comum da terra controlava tanto o Congresso quanto o INCRA e a FCP; nesses distintos espaços predominou a sua interpretação. Quando a Casa Civil da Presidência de Fernando Henrique Cardoso ingressou no debate, a pedido da FCP, o artigo 68 recebeu uma nova interpretação. Três documentos oriundos da Casa Civil serviram como justificativas do grupo da propriedade privada: o Decreto 3.912/2001, a SAJ nº 1.490 e o texto de Cláudio Teixeira da Silva.

Esses três documentos foram utilizados para confrontar o Decreto 4.887/2003, como, por exemplo, na ação do Partido da Frente Liberal (PFL), hoje DEM, e no voto do ministro Cezar Peluso. A ação do PFL demonstrou que no Judiciário os dois grupos tinham seus porta-vozes: o ministro Cezar Peluso defendeu a propriedade privada e a ministra Rosa Weber, o uso comum da terra.

Já em relação às ferramentas desenvolvidas pela Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, elas incorporaram a interpretação do grupo do uso comum da terra, tornando-se a referida Presidência o porta-voz do grupo. As principais ferramentas eram a autoatribuição, a desapropriação e a alienabilidade das terras. A terra foi associada à reprodução física, social, econômica e cultural dos “remanescentes”.

A FCP ficou responsável pelo cadastramento e pela preservação da identidade cultural, e a SEPPPIR, pela garantia dos direitos étnicos. Ao INCRA cabia a emissão dos títulos. Os “remanescentes” foram associados a três direitos: o direito à cultura (identidade cultural), o direito à etnia e o direito à terra (título da propriedade). O título é coletivo e inalienável.

Não foram somente as ferramentas que foram incorporadas, a conexão entre direito à terra e o direito à cultura figurou nos órgãos do governo Lula. O INCRA, em suas instruções normativas, buscou compreender não somente os limites físicos da terra dos “remanescentes”, mas descrever a relação entre a terra e o modo de vida dos comunitários. Assim, emergiram as grandezas identidade étnica, patrimônio cultural, memória, redes de reciprocidade, entre outras. As instruções normativas provam que o INCRA não concebeu a titulação das terras dos “remanescentes” como um simples problema fundiário.

A SEPPPIR, por seu lado, estabeleceu a criação de projetos de etnodesenvolvimento, associou a terra à identidade étnica dos “remanescentes” e afirmou que as terras dos “remanescentes” são partes constitutivas do patrimônio cultural brasileiro. Assim, a

interpretação do grupo do uso comum foi hegemônica na Presidência de Luiz Inácio, no INCRA, na FCP e na SEPPIR.

A Presidência de Luiz Inácio, por sua vez, reforçou a associação entre os “remanescentes” e a conservação do meio ambiente. Como vimos no capítulo anterior, os movimentos sociais conectaram os “remanescentes” a uma relação harmoniosa com a natureza. Essa associação foi solidificada na referida Presidência. A SEPPIR, por meio do Programa Brasil Quilombola, e o Decreto 6.040/2007 conectaram os “remanescentes” à agroecologia e ao desenvolvimento sustentável. Uma nova dimensão emergiu no debate: os “remanescentes” como agentes da preservação do meio ambiente.

Demonstramos que no processo de regulamentação do artigo 68 foram formados dois grupos, a saber, o grupo do uso comum da terra e o grupo da propriedade privada. Esses dois grupos disputaram entre si uma compreensão de terra e de “remanescente”. O grupo do uso comum da terra saiu vitorioso, já que a sua interpretação figura no ordenamento jurídico brasileiro.

Capítulo 7 – Estado, terra e os remanescentes das comunidades dos quilombos

O objetivo deste capítulo é analisar as ferramentas desenvolvidas pelos dois grupos no tocante à titulação das terras dos “remanescentes”. Primeiramente, descreveremos alguns autores e autoras para demonstrar o caráter colonial do Estado. E, posteriormente, apresentaremos a nossa interpretação sobre as ferramentas desenvolvidas pelos dois grupos.

7.1 – O Estado moderno/colonial

A forma de apropriação dessas terras dos chamados “remanescentes das comunidades dos quilombos” destoa da terra da modernidade, que é uma apropriação individual. A terra, nessa narrativa, é compreendida como uma mercadoria, e não como um direito, como as terras dos “remanescentes”.

Essa forma de apropriação da terra, que é mediada pela propriedade e pela mercadoria, foi desenvolvida pela civilização ocidental na era moderna, porém essa narrativa de terra não extinguiu, especialmente entre os povos colonizados, outras formas de apropriação da terra (GOMES e MARQUES, 2013). A terra da modernidade foi imposta no Brasil a partir de sua colonização; a terra, até então, era um bem comunitário, e passou a ser, para o colonizador, um capital (FIABANI, 2008).

Com a chegada dos portugueses e a introdução da lavoura comercial de exportação, mudou-se o sentido útil da terra. A terra que, até então, era utilizada como um bem natural, comunitário, pelos nativos, passou a ter, gradativamente, valor mercantil. O escravista potencializou a terra, construiu benfeitorias, melhorou o acesso etc. A terra passou a ter valor comercial. (FIABANI, 2008, p. 53).

Queremos dizer aqui que a terra pode ser dotada de vários sentidos: a terra pode ser considerada como um meio de produção (propriedade e mercadoria) ou como um objeto que condiciona laços, parentescos e vizinhança, cuja apropriação é de uso comum (O'DWYER, 2013; ROSA, 2012).

O surgimento das terras dos “remanescentes das comunidades dos quilombos” foi uma das consequências do colonialismo que retirou os povos africanos de suas terras e os escravizou na chamada América. É importante termos em mente que o colonialismo, iniciado a partir do século XV, não foi somente um fenômeno econômico, mas também um processo militar, político e espiritual (CASANOVA, 1973).

A conquista da América foi apontada por Aníbal Quijano (2005 a; 2005b) e Walter Mignolo (2003) como o elemento que permitiu a emergência de um novo padrão de dominação e exploração de vocação mundial. Esse padrão de poder teve como uma das principais consequências a classificação social da população mundial de acordo com a ideia de raça¹⁶⁸. Em outras palavras, a América foi tanto o espaço original como o tempo inaugural desse novo padrão de poder (Quijano, 2005a; 2005b).

Segundo Aníbal Quijano (2005), essa estrutura de poder desenvolveu instituições sociais para dominar as esferas da vida social. O trabalho ficou sob o domínio da empresa capitalista, o gênero ficou sob a gerência da família burguesa, a autoridade permaneceu sob a tutela do Estado-nação, e a subjetividade ficou sob a administração do eurocentrismo¹⁶⁹. Além da dominação econômica (trabalho), o colonialismo também buscou controlar a produção do conhecimento, o poder político e a definição das subjetividades dos atores.

O colonialismo histórico, especialmente as suas ferramentas de dominação e exploração, não desapareceu com a independência política das sociedades colonizadas. Os efeitos do colonialismo ainda persistiram com o processo de descolonização (ASSIS, 2014). Para lidar com esse fenômeno, Aníbal Quijano (2007) forjou o conceito de colonialidade¹⁷⁰, que se desdobra em três eixos: do poder, do ser e do saber¹⁷¹. A colonialidade é definida desta forma pelo autor:

La colonialidad es uno de los elementos constitutivos y específicos del patrón mundial de poder capitalista. Se funda en la imposición de una clasificación racial/étnica de la población del mundo como piedra angular de dicho patrón de poder, y opera en cada uno de los planos, ámbitos y dimensiones, materiales y subjetivas, de la existencia cotidiana y a escala social. Se origina y mundializa a partir de América. (Quijano, 2007, p. 93)

¹⁶⁸ Aníbal Quijano (2005) afirma que essa classificação social surgiu no decorrer do colonialismo, entretanto os seus efeitos provaram ser mais duradouro e estável que o colonialismo.

¹⁶⁹ “Eurocentrismo é, aqui, o nome de uma perspectiva de conhecimento cuja elaboração sistemática começou na Europa Ocidental antes de meados do século XVII, ainda que algumas de suas raízes sejam sem dúvida mais velhas, ou mesmo antigas, e que nos séculos seguintes se tornou mundialmente hegemônica, percorrendo o mesmo fluxo do domínio da Europa burguesa. Sua constituição ocorreu associada à específica secularização burguesa do pensamento europeu e à experiência e às necessidades do padrão mundial de poder capitalista, colonial/moderno, eurocentrado, estabelecido a partir da América.” (Quijano, 2005a, p. 115).

¹⁷⁰ Esse conceito é uma tentativa de apresentar a modernidade como um movimento intrinsecamente vinculado ao colonialismo (ASSIS, 2014).

¹⁷¹ Por sua vez, Walsh (2008) incluiu outro eixo, a “colonialidade da mãe terra”.

A colonialidade do poder descreve a construção um sistema de classificação racial e sexual (QUIJANO, 2005a; WALSH, 2008). O padrão de poder montado inicialmente na América produziu novas identidades sociais, como negro, índio, mestiços e brancos. “Assim, termos como espanhol e português, e mais tarde europeu, que até então indicavam apenas procedência geográfica ou país de origem, desde então adquiriram também, em relação às novas identidades, uma conotação racial” (QUIJANO, 2005a, p. 117).

Segundo Quijano (2005a; 2005b), essas novas identidades foram mobilizadas para legitimar e naturalizar as relações coloniais de dominação, entre europeus e não europeus, construídas pelo colonialismo. As identidades raciais foram conectadas a hierarquias, lugares e papéis sociais. Maldonado-Torres (2008) classificou essa engenharia social colonial como o mundo da morte. Essas novas identidades sociais foram distribuídas em uma escala de superioridade e inferioridade: branco, mestiço, índio e negro. É importante destacar que não foram somente inferiorizados os traços fenotípicos das populações colonizadas, mas também suas capacidades mentais e culturais (QUIJANO, 2005a; WALSH, 2008).

Nesse cenário, a categoria raça, entendida aqui como um produto mental e social, é mobilizada como um dos elementos constitutivos do colonialismo (CASANOVA, 1973; QUIJANO, 2005a, 2005b; WALSH, 2008). De acordo com Quijano (2005a), essa categoria condicionou toda a vida social dos povos colonizados, especialmente no tocante à divisão social e sexual do trabalho. A posição de cada ator nessa divisão era feita a partir da raça. A população considerada indígena foi destinada à condição de servo¹⁷², a negra era por definição escrava, e, por fim, à branca foi reservado o trabalho assalariado¹⁷³. “Os não índios e não negros eram amos, patrões, administradores da autoridade pública, donos dos benefícios comerciais, senhores no controle do poder” (QUIJANO, 2005b, p. 20). As formas de trabalhos não pagos foram destinadas às populações não brancas, já que essas raças eram consideradas inferiores na ótica do colonialismo europeu. Nessa perspectiva, essa associação entre raça e trabalho foi manobrada pelo colonialismo como uma maneira de naturalizar a dominação e a exploração nos contextos coloniais.

Este patrón de poder ha servido los intereses tanto de la dominación social de la explotación del trabajo bajo la hegemonía del capital; por tanto, “la racialización” y la “capitalistización”

¹⁷² A servidão indígena não pode ser equiparada à servidão no feudalismo, pois não incluía a proteção do senhor feudal nem a posse de uma terra.

¹⁷³ O salário era um privilégio destinado somente à população “branca”; as outras raças, pelo fato de serem consideradas “inferiores”, não poderiam obter tal privilégio.

de las relaciones sociales de tal nuevo patrón de poder, y el “eurocentramiento” de su control, están en la base misma de nuestros actuales problemas de identidad, como país, nación y Estado. (WALSH, 2008, p. 136)

Essa classificação racial ou diferença colonial¹⁷⁴ (MIGNOLO, 2005) empreendida em nosso continente teve como consequência a homogeneização de distintos povos que habitavam a chamada América e a África¹⁷⁵. Uma das consequências dessa homogeneização foi o apagamento da história, da linguagem, dos produtos culturais, da memória e das identidades (Quijano, 2005a).

Para Pablo Casanova (1973), a diferença colonial foi construída por meio da violência e da exploração, e posteriormente deu lugar a discriminações raciais e culturais nas sociedades coloniais. A escala racial desse padrão de poder associou o branco masculino a uma identidade positiva; os indígenas e os negros foram conectados a identidades homogêneas, negativas e coloniais (QUIJANO, 2005a; WALSH, 2008). Essas duas últimas identidades foram mobilizadas pelo colonialismo para desumanizar as populações colonizadas.

Esta psicología con reglas muy complicadas de trato, prejuicios y formas de percepción del hombre colonizado como cosa, está vinculada a las formas de la política interna de la sociedad colonial, a una política de manipulación y discriminación que aparecen en el orden jurídico, educacional, lingüístico, administrativo y que tienden a sancionar y aumentar, el “pluralismo” social y las relaciones de dominio y explotación características de la colonia. (CASANOVA, 1973, p. 238/239).

Nessa perspectiva, o racismo e a segregação racial são dois elementos constitutivos do colonialismo, ou seja, “el racismo y la discriminación corresponden a la psicología y la política típicamente coloniales” (CASANOVA, 1973, p. 237).

O segundo eixo da colonialidade é o controle do saber, pois, segundo Aníbal Quijano (2005a), a modernidade elaborou uma perspectiva de conhecimento e um modo de produzir conhecimento, a saber, o eurocentrismo, que revela padrão de poder colonial/moderno, capitalista e eurocentrado.

¹⁷⁴ A diferença colonial não indica somente uma divisão epistêmica entre os colonizadores (brancos) e os colonizados (não brancos); ela também aponta para um conjunto de hierarquias coloniais que se desenvolveram em distintos contextos históricos (MALDONADO-TORRES, 2008).

¹⁷⁵ Os maias, os astecas, os incas, entre outros, foram todos articulados dentro de uma grande categoria chamada de “indígena”. Posteriormente, as populações retiradas do continente africano, como achantes, iorubás, zulus, congos, bacongos, entre outros, para o trabalho escravo aqui na América, foram categorizadas como “negros” (Quijano, 2005).

Outras formas epistêmicas ou conhecimentos que não estão associados a homens brancos europeus ou europeizados são descartados ou invisibilizados. Quijano (2005a) traçou três estratégias utilizadas pelo empreendimento colonial em relação ao conhecimento: em primeiro lugar, foram expropriadas, das populações colonizadas, as suas descobertas culturais; posteriormente, reprimiram as suas formas de produção de conhecimento; por último, impuseram aos colonizados sua compreensão de mundo.

Na ótica da modernidade eurocentrada, os conhecimentos produzidos pelo outro-colonial não eram relevantes, já que com o tempo esse outro-colonial passaria a fazer parte da modernidade. Essa questão é importante, pois foi desenvolvida pelas empresas coloniais uma nova perspectiva temporal da história que situou as populações não brancas, incluindo as suas histórias e culturas, numa linha evolucionista cujo destino final seria a Europa. Trazer esse outro-colonial para a modernidade ou a civilização foi uma das principais justificativas utilizadas para legitimar o colonialismo (BERNARDINO-COSTA, 2015; QUIJANO, 2005a; WALSH, 2008).

O eurocentrismo desenvolveu uma visão de mundo dual: pré-capital/capital; não europeu/europeu; tradicional/moderno; primitivo/civilizado; sujeito/objeto. Esse dualismo tinha como condutor um evolucionismo linear; a sociedade europeia era compreendida como o ápice desse caminho evolutivo, mediante a homogeneização de distintas culturas, por meio da ideia de raça e da associação dos povos colonizados ao passado, que seria erradicado pela modernidade (QUIJANO, 2005a).

Catherine Walsh (2008) refere como prova da hegemonia do eurocentrismo na produção do conhecimento o sistema educativo; neste, a ciência europeia é compreendida como o marco científico-acadêmico-intelectual.

Claro es que, al atravesar el campo del saber, usándolo como dispositivo de dominación, la colonialidad penetra en y organice los marcos epistemológicos, academicistas y disciplinares. Por eso, opera hoy dentro del discurso de muchos intelectuales “progresistas” que se esfuerzan en desacreditar tanto las lógicas y racionalidades del conocer que históricamente (y aún) se encuentran entre muchos pueblos y comunidades ancestrales, como los emergentes intentos de construir y posicionar “pensamientos propios” de carácter decolonial, caracterizando ambos como invenciones fundamentalistas, esencialistas, y racistas. (WALSH, 2008, p. 137).

Abdias Nascimento (1978) também questiona as bases da produção do conhecimento da ciência europeia. Nessa ciência as populações colonizadas aparecem como objeto; emergem como um dado e não como sujeitos que produzem conhecimentos:

Tal “ciência” em geral usa o afro-brasileiro e o africano como mero material de pesquisa, dissociado de sua humanidade, omitindo sua dinâmica histórica e as aspirações de sentido político e cultural do negro brasileiro. São estudos de vista curta, em geral considerando os povos africanos e negros como “interessantes” e/ou “curiosos”; tais “estudos” veem o negro apenas na dimensão imobilizada de objeto, verdadeira múmia de laboratório. (NASCIMENTO, 1978, p. 35).

Nesse mesmo sentido, Sidney Mintz e Richard Price (2003) afirmam que as ciências sociais dedicaram pouca atenção para as questões que os autores chamam de orientações cognitivas dos povos colonizados. As ciências sociais, quando investigam sociedades colonizadas, não se dedicam a analisar elementos abstratos, somente aspectos concretos, como, por exemplo, seus padrões de moradia.

Portanto, se tem havido uma tendência a definir as semelhanças entre as culturas e sociedades da África ocidental em termos de elementos menos abstratos, cremos que isso tem ocorrido muito em virtude da natureza dos interesses antropológicos tradicionais. (MINTZ e PRICE, 2003, p. 31).

A colonialidade do saber foi compreendida por Ramón Grosfoguel (2011) como racismo epistêmico. Segundo Grosfoguel (2001), essa forma de racismo opera privilegiando a política identitária dos brancos ocidentais. A tradição do pensamento dos homens ocidentais é considerada a única forma legítima de produção do conhecimento e a única com a capacidade de acessar a “universalidade” e a “verdade”. “O racismo epistêmico considera os conhecimentos não ocidentais como inferiores aos conhecimentos ocidentais” (GROSFOGUEL, 2011, p. 350).

As enunciações proferidas pela política identitária dos brancos ocidentais são sempre associadas à objetividade e à neutralidade; são enunciações que não estão condicionadas pela posição social ou racial do sujeito que a produz. Por outro lado, as enunciações dos sujeitos não ocidentais são questionadas e frequentemente vistas como contaminadas pela posição social ou racial do sujeito¹⁷⁶ (GROSFOGUEL, 2011). A colonialidade do saber teve como consequência uma colonização das perspectivas cognitivas, das formas de produzir ou imputar sentido ao mundo social (QUIJANO, 2005a).

O terceiro aspecto da colonialidade (o do ser) resulta em que os atores não brancos foram inferiorizados, subalternizados, desumanizados e invisibilizados pelo padrão de poder colonial (QUIJANO 2005 b; WALSH, 2008).

¹⁷⁶ Sobre esse tema, ver Por que não Guerreiro Ramos? Novos desafios a serem enfrentados pelas Universidades Públicas brasileiras (Figueiredo e Grosfoguel, 2007).

(...) a colonialidade do poder implicava então, e ainda hoje no fundamental, a invisibilidade sociológica dos não europeus, “índios”, “negros” e seus “mestiços”, ou seja, da esmagadora maioria da população da América e, sobretudo, da América Latina, com relação à produção da subjetividade, de memória histórica, de imaginário, de conhecimento “racional”. (QUIJANO, 2005 b, p. 24).

Nessa perspectiva, a humanidade e a racionalidade estavam associadas à modernidade, ou seja, ao europeu (WALSH, 2008). Há uma hierarquia do ser: quanto mais civilizado (branco) um colonizado é, mais ele é humano diante da modernidade. Os não brancos foram relegados ao mundo do não ser (FANON, 2008).

[...] começo a sofrer por não ser branco, na medida em que o homem branco me impõe uma discriminação, faz de mim um colonizado, me extirpa qualquer valor, qualquer originalidade, pretende que eu seja um parasita no mundo, que é preciso que eu acompanhe o mais rapidamente possível o mundo branco, “que sou uma besta fera, que meu povo e eu somos um esterco ambulante, repugnantemente fornecedor de cana macia e de algodão sedoso, que não tenho nada a fazer no mundo”. (FANON, 2008, p. 94).

Catherine Walsh (2008) incluiu outra forma de “colonialidade” nesse cenário, a saber, a “colonialidade da mãe natureza”. Essa forma de colonialidade, segundo a autora, define o fenômeno que nega a relação milenarista, espiritual e integral dos povos colonizados com a natureza. Para Walsh (2008), essa colonialidade pretendeu e pretende erradicar o estilo de vida dos povos ancestrais, como, por exemplo, os indígenas e os afrodescendentes. “Hoy se recrea a partir de las prácticas y políticas, entre otras, del desarrollo, etnoturismo (con su folklorización y exotización) y ‘organización’, en que prevalecen el individuo y su bienestar individual-neoliberal” (WALSH, 2008, p. 139).

Sustentamos neste texto que o padrão de poder moderno e colonial elaborou uma correspondência entre a classificação racial e a divisão sexual e social do trabalho. Entretanto, quando colocamos em questão a terra e, por consequência, a sua posse, percebemos que ela também foi racializada, ao passo que somente a população branca tinha o direito de possuir tal bem.

La colonia es igualmente usa como monopolio para la explotación de un trabajo barato. **Las concesiones de tierras, aguas, minas, los permisos de inversión para el establecimiento de empresas sólo permiten a los habitantes de la metrópoli, a los descendientes de ellos o algunos nativos cuya alianza eventualmente se busca.** (CASANOVA, 1973, p. 234. Grifo nosso).

O que estava em questão era não somente a posse da terra, mas também o sentido da terra, a saber, uma terra que habita o mundo da propriedade privada individual. O colonialismo não somente expropriou as populações indígenas de suas terras ou usurpou as riquezas desse continente. Ele também impôs uma visão de mundo.

A terra foi e é colonizada. Para descrever esse fenômeno, Walsh (2008) forjou a colonialidade da mãe terra. Inspirados nessa forma de colonialidade, utilizaremos o termo colonialidade da terra. Essa colonialidade foi uma imposição e o reconhecimento, perante o Estado, de uma forma de apropriação da terra: a terra como propriedade privada individual e voltada para a produção capitalista. Podemos dividir a dominação da terra nas esferas da colonialidade: poder (capitalismo); saber (o único conhecimento autorizado a relacionar com a terra é o associado à produção) e, por fim, o ser (a terra somente pode existir dentro da fronteira da propriedade privada individual).

Esses eixos da colonialidade condicionaram e ainda condicionam as sociedades da América do Sul, dando-lhe um caráter capitalista, moderno, colonial e cristão (WALSH, 2008). O eurocentrismo impôs uma visão de mundo que abarca a gerência do poder, do saber e do ser. Entretanto, esse elemento da modernidade provocou distintos des/encontros, especialmente em relação à questão nacional. O eurocentrismo é um espelho que distorce tudo aquilo que reflete (QUIJANO, 2005a).

Aqui a tragédia é que todos fomos conduzidos, sabendo ou não, querendo ou não, a ver e a aceitar aquela imagem como nossa e como pertencente unicamente a nós. Dessa maneira seguimos sendo o que não somos. E como resultado não podemos nunca identificar nossos verdadeiros problemas, muito menos resolvê-los, a não ser de uma maneira parcial e distorcida. (QUIJANO, 2005a, p. 130)

Segundo Quijano (2005 b), essa distorção provocada pelo eurocentrismo produziu des/encontros nos contextos coloniais, em que os pilares da colonialidade, como identidade, unidade, modernidade, democracia e o desenvolvimento, são fantasmas que rondam o imaginário das sociedades colonizadas. Esses des/encontros resultaram em distintos conflitos em busca da realização e/ou da solução desses fantasmas.

Esses fantasmas são aqueles que habitam nossa existência social, assediam nossa memória, inquietam cada projeto histórico, irrompem com frequência em nossa vida, deixam mortos, feridos e contundidos, mas as mutações históricas que lhes dariam finalmente descanso não estiveram até hoje a nosso alcance. (QUIJANO, 2005 b, p. 15)

A terra, nas sociedades colonizadas, foi transformada em propriedade privada individual, ou seja, em mercadoria; outras formas de apropriação da terra foram reprimidas em nome da primeira apropriação. Aqui podemos apontar um des/encontro entre uma realidade que é preenchida por distintas formas de apropriação da terra e um imaginário que permite somente uma forma de apropriação. Esse des/encontro produziu conflitos territoriais que até hoje estão presentes.

O Estado-nação surge, segundo Quijano (2005 a), na América Latina como um des/encontro. Nesse cenário, um dos principais fantasmas era a questão da identidade nacional, ou seja, como o Estado recente lidaria com as diferenças.

O Estado-nação disponibilizou distintas ferramentas coloniais para desconstruir as diferenças, não somente a diferença de corpos, como também a de visão de mundo. O Estado ainda manteve a colonialidade do ser, pois essa entidade operou em seu território a linha evolutiva traçada pelo colonialismo. Os indígenas e os negros, nesse cenário, foram associados a bárbaros, não modernos e, por fim, não civilizados (WALSH, 2008). Os não brancos foram novamente relegados ao mundo no não ser, como descreveu Fanon (2008).

Nessa perspectiva, o Estado-nação realizou, por meio da homogeneização e da unidade do território, a dominação econômica, política, social e cultural (MOTA, 2010; WALSH, 2008).

O processo de independência dos países latino-americanos não representou, segundo Maldonado-Torres (2008), uma ruptura com a Europa, pois esse processo foi ambíguo. As elites brancas do nosso continente recusaram um certo poder europeu (Espanha e Portugal), para seguir outro, a saber, o poder euro-americano.

O país [Brasil] obtivera em 1822 uma independência apenas formal, permanecendo sua economia, sua mentalidade e cultura, dependentes e colonizadas. Gravítávamos espiritualmente em torno da metrópole – a Europa, obrigatório ponto de referência, sobretudo no que se referia às ideias, padrões de julgamento estético e atividade científicas de qualquer ramo. Foi natural que de lá chegassem ao Brasil os conceitos racistas do ideal ariano. (NASCIMENTO, 1978, p. 67).

Quijano (2005a) demonstra que o modelo de organização social europeu foi eleito no contexto latino-americano como um caso exemplar. Para legitimar tal argumentação, esse autor resgata a experiência francesa:

[...] na França, através da democratização radical das relações sociais e políticas com a Revolução Francesa, o prévio **colonialismo interno** evoluiu para um “afrancesamento” efetivo,

ainda que não total, dos povos que habitavam o território da França, originalmente tão diversos e histórico-estruturalmente heterogêneos como no espaço de dominação que se chamaria Espanha. Os bascos franceses, por exemplo, são, em primeiro lugar, franceses, como os occitanos ou os navarros. (Quijano, 2005a, p. 120. Grifo nosso).

O contexto brasileiro é diferente do caso francês. Aqui se constitui uma população heterogênea ou plural, pois, segundo Pablo Casanova (1973), o colonialismo produziu historicamente sociedades heterogêneas, colocando no mesmo espaço povos com culturas e, posteriormente, raças diferentes.

Nessa perspectiva, Walsh (2008) afirma que o projeto de poder instalado em nosso continente foi elaborado e imposto pelas elites brancas. Esse projeto de poder era baseado em um caráter uninacional e monocultural, como um produto da modernidade/colonialidade e do seu modelo civilizatório e universal. Tal projeto foi assumido pelos grupos dominantes e imposto aos povos colonizados.

Al crear un Estado y sociedad que parten de y dan razón a los grupos y a la cultura dominantes haciendo que lo “nacional” los represente, refleje y privilegie y no al conjunto de la población, se estructura la conflictividad y problemática persistentes y pervivientes de la colonialidad, algo que difícilmente cambia sin transformar de manera radical las mismas estructuras fundacionales y organizativas del Estado y sociedad nacionales (y por ende las condiciones de poder, saber, ser y de la vida misma). Es a este problema a lo que el plurinacional e intercultural realmente apuntan, siendo ambos propuestas, procesos y proyectos de la decolonialidad. (WALSH, 2008, p. 139).

A população formada em nosso país era e é constituída de maioria negra e indígena. Nesse caso, a diferença colonial forjada ainda no colonialismo persistiu no Estado-nação brasileiro, porém se transformou em colonialismo interno (CASANOVA, 1973; MIGNOLO, 2005). O Estado-nação manteve e renovou distintas ferramentas coloniais que prevaleceram no colonialismo (CASANOVA, 2006).

A diferença colonial transformou-se e reproduziu-se no período nacional, passando a ser chamada de “colonialismo interno”. O colonialismo interno é, assim, a diferença colonial exercida pelos líderes da construção nacional. Este aspecto da formação da consciência *criolla* branca é o que transformou o imaginário do mundo moderno/colonial e estabeleceu as bases do colonialismo interno que atravessou todo o período de formação nacional, tanto na América ibérica como na América anglo-saxã [...]. (MIGNOLO, 2005, p. 41).

Como ponderou Walter Mignolo (2005), as ferramentas utilizadas para dominar e explorar as populações não brancas pelo colonialismo foram mantidas pelas elites brancas em nosso continente, especialmente o uso da raça como instrumento de dominação. Casanova

(1973; 2006) forjou a categoria colonialismo interno para lidar com esse processo de dominação e exploração guiado pelo Estado-nação no contexto latino-americano: a dominação e a exploração dos nativos pelos nativos.

Los pueblos, minorías o naciones colonizados por el Estado-nación sufren condiciones semejantes a las que los caracterizan en el colonialismo y el neocolonialismo a nivel internacional; habitan en un territorio sin gobierno propio; se encuentran en situación de desigualdad frente a las elites de las etnias dominantes y de las clases que las integran [...] los derechos de sus habitantes y su situación económica, política, social y cultural son regulados e impuestos por el gobierno central; en general, los colonizados en el interior de un Estado-nación pertenecen a una “raza” distinta a la que domina en el gobierno nacional [...] la mayoría de los colonizados pertenece a una cultura distinta y habla una lengua distinta de la “nacional”. (CASANOVA, 2006, p. 410).

O colonialismo interno, para Casanova (1973), está associado a relações sociais de domínio e exploração entre grupos culturais heterogêneos. “En las sociedades plurales las formas internas del colonialismo permanecen después la independencia política y de grandes cambios sociales como la reforma agraria, la industrialización, la urbanización y movilización¹⁷⁷” (CASANOVA, 1973, p. 249).

O colonialismo interno abarca uma forma de dominação e exploração distinta de outras formas, como, por exemplo, a de classes sociais.

La estructura colonial y colonialismo interno se distinguen de la estructura de clases, porque no son sólo una relación de dominio y explotación de los trabajadores por los propietarios de los bienes de producción y sus colaboradores, sino una relación de dominio y explotación de una población (con sus distintas clases, propietarios, trabajadores) por otra población que también tiene distintas clases (propietarios y trabajadores). (CASANOVA, 1973, p. 241)

Para Casanova (1973), o colonialismo interno lida com os des/encontros produzidos pelo colonialismo, especialmente em relação à diferença colonial. Segundo esse autor, o colonialismo desenvolveu historicamente sociedades heterogêneas, e o colonialismo interno foi utilizado para lidar com as diferenças presentes nas sociedades coloniais.

A questão aqui não é uma forma de dominação e exploração baseada naqueles que possuem os meios produtivos e naqueles que não os possuem, mas da estrutura de dominação e exploração de uma raça sobre outra. Para exemplificar tal categoria, Casanova (1973) descreve as condições das populações indígenas no México:

¹⁷⁷ Para provar tal argumento, Casanova (1973) menciona o processo de reforma agrária no México: “(...) la reforma agraria tiene dimensiones mucho menores en las regiones indígenas.” (CASANOVA, 1973, p. 248).

La explotación es combinada – mezcla de feudalismo, esclavismo, capitalismo, trabajo asalariado y forzado, aparecería y peonaje, servicios gratuitos. Los despojos de tierras de las comunidades indígenas tienen las dos funciones que han cumplido en las colonias; privar a los indígenas de sus tierras y convertirlos en peones o asalariados. La explotación por otra corresponde a salarios diferenciales por trabajos iguales (minas, ingenios, fincas de café), a la explotación conjunta de los artesanos indígenas por la población ladina (lana, ixtle, palma, mimbre, cerámica), a discriminaciones sociales (humillaciones y vejaciones), a discriminaciones lingüísticas (“era gusano hasta que aprendí el español”), a discriminaciones por las prendas de vestir; a discriminaciones jurídicas, políticas, sindicales, con actitudes colonialistas de los funcionarios locales, e incluso federales, y por supuesto de los propios líderes de las organizaciones políticas. (CASANOVA, 1973, p. 247).

Essa descrição do autor sobre as populações indígenas no México demonstra que a diferença colonial não findou com o fim do colonialismo.

Descrevemos nesta parte do capítulo os efeitos do colonialismo nas sociedades colonizadas. Para tal, resgatamos algumas categorias-chave que foram utilizadas para compreender esse período, como raça, diferença colonial, colonialidade e, por fim, colonialismo interno. A descrição desse cenário explicitou as ferramentas construídas pelas empresas coloniais em nosso continente, cujo principal objetivo era explorar e dominar as populações colonizadas.

As populações colonizadas não ficaram passivas, pois elaboraram estratégias e questionaram o discurso do colonialismo, especialmente os projetos coloniais de cristianização, civilização, desenvolvimento e democratização. A perspectiva decolonial não surgiu com os autores aqui citados, mas emergiu das lutas empreendidas pelos povos colonizados, pois estes elaboraram projetos políticos, sociais e epistêmicos que confrontaram o colonialismo (BERNARDINO-COSTA, 2015; WALSH, 2008).

O saber, nos termos das contribuições da teoria da decolonialidade, não é somente o saber produzido pelo intelectual forjado pelo imaginário moderno/colonial, familiarizado com as letras e pertencente a instituições de pesquisa, cuja forma mais desenvolvida são as universidades. Tampouco é o produto do conhecimento de uma pessoa familiarizada com a cultura e a tradição acadêmicas, um *expert* em determinada metodologia. Contrariamente, entendemos o saber como produto do pensamento humano. (BERNARDINO-COSTA, 2015).

Um desses projetos decoloniais elaborados foi o quilombo, espaço construído pelos negros escravizados pelo colonialismo e, posteriormente, pelo império. O quilombo desenvolveu uma narrativa sobre a terra. As comunidades quilombolas, diante da escravidão, produziram conhecimentos relacionados à apropriação da terra.

É importante pontuar que partimos do pressuposto de que a experiência quilombola não representou um pedaço africano em solo brasileiro (RODRIGUES, 2010). Acreditamos

que essa forma de organização social, política e econômica (NASCIMENTO, 2002; 1978) foi forjada nas fogueiras da escravidão (MINTZ e PRICE, 2003, p. 112): “[...] a tarefa organizacional dos africanos escravizados no Novo Mundo foi a de criar instituições – instituições que se mostrassem receptivas às necessidades da vida cotidiana, dentro das condições limitantes que a escravidão lhes impunha” (MINTZ e PRICE, 2003, p. 38).

O colonialismo, e posteriormente o colonialismo interno, subalternizou os povos colonizados em três esferas: o poder, o saber e o ser. Isso é o que chamamos de colonialidade. Nesse contexto, o quilombo emergiu como uma reação ao colonialismo, especificamente, à escravidão. A resistência foi considerada uma das principais características da experiência quilombola (MOURA, 1972). Entretanto, essa resistência não pode ser compreendida estritamente como uma reação à escravidão, já que ela está associada à preservação de um estilo de vida que não se enquadrava na modernidade/colonial.

Por esse processo de resistência entendo que não seja apenas o elemento histórico da fuga das fazendas, uma vez que muitos quilombos não trazem esse elemento como constituinte de seu processo de formação. Por resistência se entendem os processos compreendidos por esses grupos para se manterem ao longo da história como sujeitos que se constituem enquanto grupo diferenciado, com seus aspectos identitários, com seu modo próprio de viver.

Mais ainda, por resistência se entende a luta constante das comunidades quilombolas pelo direito de existir, de um existir que pressupõe intrinsecamente uma rede de relações estabelecidas que permeia a batalha cotidiana pelo direito ao território, às tradições e à identidade. (SOUZA, 2008, p. 98)

Aqui a resistência está associada à colonialidade do ser e do saber, em que a terra, como já demonstramos no início do texto, não é relevante apenas numa perspectiva econômica, mas também na perspectiva política e do conhecimento. Por outro lado, o Estado colonial elaborou historicamente distintas estratégias para reprimir e aniquilar essas formas de apropriação da terra, pois elas representavam uma forma de organização social que afrontava a concepção de sociedade do Estado moderno/colonial, especialmente a concepção da terra como propriedade privada e individual.

Uma das estratégias elaboradas pelo Estado moderno/colonial foi a criminalização do quilombo, pois este era associado ao crime ou a um ato ilegal. Essa compreensão emergiu no colonialismo, no qual o significado de quilombo estava definido da seguinte forma: “toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilão neles” (CONSELHO ULTRAMARINO apud ALMEIDA, 2011). A categoria quilombo era permeada por distintas características, sendo as principais: i) fuga; ii) quantidade mínima de “fugidos” definida com exatidão; iii) localização

marcada por isolamento relativo; iv) moradia consolidada ou não; v) capacidade de consumo traduzida pelos “pilões” (ALMEIDA, 2011).

Segundo Alfredo de Almeida (2011), a ordem jurídica colonial construiu uma visão de quilombo como aquilo que estaria fora do mundo do trabalho colonial. O pilão, nesse cenário, era prova do crime da atividade de autoconsumo. Por sua vez, o autoconsumo, ainda de acordo com o autor, demonstrava a afronta da população negra aos mecanismos coercitivos de disciplina do trabalho colonial e, especialmente, a negação do império da grande propriedade. É importante destacar que o autoconsumo em si não era crime, pois em distintos latifúndios a população negra escravizada detinha uma porção de terra destinada à produção de alimento para consumo próprio. Dessa forma, o autoconsumo era tão só um ato ilegal associado à fuga e a moradias isoladas.

O processo de independência não representou uma ruptura ao colonialismo, e sim que esse foi reconfigurado pelo Estado moderno/colonial. Uma das principais ferramentas do colonialismo interno brasileiro foi a Lei 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como a Lei de Terras, que dispunha sobre as terras devolutas do Império. Uma das principais inovações da lei foi o estabelecimento da terra como mercadoria; a única forma de acesso à terra, reconhecida pela lei, dava-se por meio da compra. Temos aqui a inauguração no seio do Estado brasileiro da colonialidade da terra.

Para impor essa narrativa sobre a terra, o governo imperial montou comissões de demarcação das terras públicas, a fim de submeter no território nacional à nova apropriação da terra. Essas comissões tentaram extinguir a posse e o uso da terra da população não branca (SILVA, 2011).

Ilka Leite (2008) argumenta que essa lei negou à população negra a participação no novo processo de ordenamento jurídico territorial do Brasil:

O tipo de ocupação do espaço territorial e a manutenção da fronteira étnica pelos grupos foram, portanto, um relevante fator de reorganização das diferenças, com perdas significativas para os que já se encontravam anteriormente na terra – principalmente os africanos, os indígenas e os chamados caboclos. (LEITE, 2008, p. 967).

A lei de terras, nessa perspectiva, racializou o uso e posse da terra. O Estado brasileiro destinou o direito à terra à população branca. Essa racialização da terra foi justificada pela concepção de direito universal:

Diversos estratagemas emanados desde instâncias legais e em forma de Direito passam a conformar um tipo de justiça exercida desde um princípio da universalidade que não inclui a todos. Como e enquanto ordem legal universal, passou a facilitar e a propiciar a ocorrência dos inúmeros mecanismos de legitimação mediante recursos jurídicos impetrados para garantir “o direito à propriedade”: expulsões e remoções, registro de terras devolutas do Estado, ações de divisões sobre inventários de terras deixadas a ex-escravos com cláusula de inalienabilidade, invasões, cercamentos e resgates de terras por endividamentos. (LEITE, 2010, p. 19).

O mundo do universal não permitiu o ingresso de todos, mas somente daqueles considerados letrados; os que não faziam parte do mundo das letras foram excluídos do direito universal da propriedade da terra (LEITE, 2010). Com essa argumentação, a autora objetiva demonstrar que o chamado direito universal foi manobrado como uma tecnologia de dominação que abarcou distintos seres humanos.

Esse cenário não foi transformado com a abolição da escravatura, nem pela proclamação da República. Esses eventos não foram suficientes para alterar o colonialismo interno, já que as práticas de expropriação e controle da terra das populações não brancas permaneceram.

No Brasil republicano, a associação entre a cor branca e a terra ainda permaneceu. Para conservar tal associação, o Estado combateu a apropriação da terra das populações não brancas.

[...] os negros foram sistematicamente expulsos ou removidos dos lugares que escolheram para viver, mesmo quando a terra chegou a ser comprada ou foi herdada de antigos senhores através de testamento lavrado em cartório. Decorre daí que, para eles, o simples ato de apropriação do espaço para viver passou a significar um ato de luta, de guerra. (LEITE, 2000, p. 335).

Um das ferramentas utilizadas pelo Estado no período republicano foi, de acordo com Leite (2008), a dinâmica de territorialização étnica, que consistia em posicionar as populações indígenas e negras em e na relação com os imigrantes europeus recém-chegados, “[...] reconfigurando-se ainda lógicas racialistas anteriormente implantadas” (LEITE, 2008, p. 966). Essa política tinha por objetivo tornar o país racialmente branco. Esse embranquecimento não foi somente conectado à cor, mas também a um projeto de tornar as populações negras e indígenas mentalmente brancas. Aqui temos a colonialidade do ser, em que a política do embranquecimento negou às populações não brancas qualquer possibilidade de autodefinição que não se desse mediante as concepções, impostas pelo imperialismo, da brancura (NASCIMENTO, 1978, p. 93). A principal consequência dessa política foi a conservação e a ampliação da classificação racial instaurada no colonialismo.

Ilka Leite (2008) argumenta que as bases do projeto de nação da sociedade brasileira foram construídas em consenso com a ideologia do racismo e em conjunto com o projeto liberal inspirado num universalismo que invisibilizou as pautas políticas e sociais das populações não brancas. Além da ideologia do racismo e do projeto liberal, Ilka Leite (2010) também aciona a ordem jurídica hegemônica, já que essa ordem invisibilizou as demandas das populações não brancas.

Anota Ilka Leite (2010): “A modalidade de violação de direitos humanos neste caso está diretamente relacionada à sua própria invisibilidade, está ancorada em tecnologias de controle e manipulação circunscritas ao mundo letrado” (LEITE, 2010, p. 19). A violência, nesse caso, era operada por meio de uso excessivo da máquina estatal, das leis, dos bens públicos e da expropriação dos recursos coletivos, especialmente a terra.

A negação do acesso à justiça é apontada por Ilka Leite (2010) como o principal mecanismo que possibilitou a sustentação por três séculos dessa invisibilidade. Essas formas de violências tinham por fim a criminalização das comunidades negras que lutavam para permanecer em suas terras.

Essas políticas agiram na perspectiva de invisibilizar os povos colonizados. Tal invisibilidade visava aniquilar qualquer tentativa das populações não brancas de desenvolver instituições que não se encaixavam na modernidade. A terra, nesse cenário, foi um elemento de disputa entre distintos atores. Ao tempo que o Estado moderno/colonial impunha uma narrativa sobre ela, os povos colonizados responderam a essa imposição ao desenvolver outras formas de apropriação da terra. Esses conflitos, que envolveram concepções de mundos distintas, foram sistematicamente camuflados pelo colonialismo interno, que mobilizou distintos discursos para legitimar as suas políticas, como harmonia racial, democracia racial, continente mestiço e nação mestiça (AGULEDO, 2010; NASCIMENTO, 1978; SERBIN, 1991).

El “extremo Occidente”¹⁷⁸, como lo ha caracterizado Alain Rouquié, en contraste con las sociedades occidentales y con los territorios colonizados de África y Asia, se presenta como un modelo de relaciones interétnicas, donde aparentemente impera la armonía entre los diversos grupos étnicos y donde los frecuentes conflictos y crisis políticas generalmente se caracterizan por su carácter socioeconómico, político e ideológico, pero rara vez étnico/racial. (SERBIN, 1991, p. 148).

¹⁷⁸ O “extremo Ocidente” é a América Latina, considerada, segundo Mignolo (2005), a periferia do Ocidente.

Segundo Abdias Nascimento (1978), esses discursos não tinham por fim promover um igualitarismo racial, pelo contrário, o objetivo era reforçar o ideal de embranquecimento. Nesse sentido, a harmonia racial foi uma justificativa para legitimar a assimilação cultural das populações não brancas. Esse processo de assimilação teve como objetivo realizar uma homogeneização cultural, ou seja, uma assimilação religiosa e linguística (SERBIN, 1991).

A assimilação cultural é tão efetiva que a herança da cultura africana existe em estado de permanente confrontação com o sistema dominante, concebido precisamente para negar as suas fundações e fundamentos, destruir ou degradar suas estruturas (...). Tanto os obstáculos teóricos quanto os práticos têm prevenido os descendentes africanos de se afirmarem como íntegros, válidos, autoidentificados elementos da vida cultural e social brasileira. Pois realmente a manifestação cultural de origem africana, na integridade dos seus valores, na dignidade de suas formas ou expressões, nunca teve reconhecimento no Brasil, desde a fundação da colônia [...]. (NASCIMENTO, 1978, p. 94).

Para Andrés Serbin (1991), a harmonia racial era somente utilizada pelas elites brancas para legitimar o colonialismo interno e as hierarquias raciais, econômicas e políticas. Nos momentos em que emergiram conflitos raciais, foram questionados pelas elites, pois o nosso continente era a expressão de uma confraternização racial. Nessa perspectiva, o autor defende que esse discurso somente abarcaria uma construção cultural ou simbólica do imaginário, e não uma redistribuição do poder e dos recursos econômicos:

[...] la revolución mexicana de 1910, cuyas raíces campesinas e indígenas fueran reivindicadas a través del énfasis en una identidad mestiza de raigambre indígena y de la recuperación del pasado de las civilizaciones prehispánicas. En este sentido, el caso mexicano es un caso pragmático de ascenso de nuevas élites de origen mestizo que, como señala Bartra, “hicieron entrar a la cultura indígena por la puerta principal al incorporarla a la simbología nacional, mientras que el peón indígena continuaba entrando por la puerta de atrás como trabajador explotado”. (Serbin, 1991, p. 153).

Os conhecimentos produzidos pelas populações não brancas foram incorporados ao projeto nacional em um sentido folclorizado; seus saberes foram transformados em símbolos nacionais. A folclorização, em certa medida, foi mais uma estratégia colonial para inferiorizar as cosmologias e os conhecimentos milenares dos povos colonizados (AGUDELO, 2010; BERNARDINO-COSTA, 2015; NASCIMENTO, 1978), processo que Ramón Grosfoguel (2011) chamou de racismo epistêmico.

No caso brasileiro, o colonialismo interno constituiu-se como um dos pilares da nação e da manutenção do território nacional; a invisibilidade era o principal objetivo do projeto nacional. No entanto, essa invisibilidade foi mantida por meio da assimilação dos grupos

considerados não modernos. Assim, o colonialismo interno fora justificado em nome da unidade nacional ou da cultura nacional. A fábula das três raças era o argumento que provaria a harmonia racial brasileira; segundo essa fábula, a nossa sociedade foi formada pela mestiçagem e aqui se construiu uma democracia racial (MOTA, 2010).

Na ótica de Arruti (1997), o Estado produziu distintos expedientes de controle cultural e social para lidar com as populações não brancas. Esse domínio cultural e social foi inserido numa narrativa evolucionista em que os povos colonizados foram compreendidos como incivilizados e inferiores em termos mentais e culturais.

Para que o projeto de construção de um Estado e de uma nação fosse possível, era necessário assimilar as populações consideradas não modernas ao mundo social branco. Para tal, desenvolveram narrativas a fim de demonstrar o processo de incorporação desses sujeitos à sociedade colonial. A linha evolutiva que deveria ser percorrida pelas populações indígenas foi representada pelos termos índio/caboclo/civilizado; e pelas populações negras, pelos termos negro/mulato/branco.

Como assegura Andrés Serbin (1991), a população negra foi historicamente mais reprimida pelo colonialismo interno do que as populações indígenas. Não se quer dizer, com isso, que as populações indígenas não foram reprimidas pelo colonialismo, e sim demonstrar que a articulação do colonialismo foi distinta diante dessas duas populações. No ideário do Estado colonial, as populações indígenas foram associadas ao exotismo, à pureza, ao isolamento, enquanto as populações negras foram associadas à contaminação (ARRUTI, 1997).

Quando a construção desse “nacional” tematiza a população negra, os sinais se invertem: ela representaria para ele o problema da desagradável imagem de si mesmo (um dilema cravado no terreno da identidade e não da alteridade), da necessidade de absorver, integrar, mas sem se contaminar, sem deixar que esse outro, tão íntimo e tão numeroso, altere a imagem de uma nacionalidade ocidentalizante e branca. (ARRUTI, 1997, p. 10).

O discurso da harmonia racial ou da democracia racial foi utilizado para expor a promoção do ideal do igualitarismo racial na América Latina. As demandas das populações não brancas, especialmente as da população negra, foram apagadas ou inviabilizadas em nome da integração nacional. As elites argumentaram que os problemas latino-americanos não estavam associados a uma questão racial, mas tão só a uma questão classista. Isso não significava que o racismo e a discriminação racial não persistiam em nosso cotidiano, pois as práticas excludentes eram reforçadas pelo predomínio do eurocentrismo e do darwinismo

social; esse último afirmava que o progresso e a modernização somente se fariam possíveis por meio de uma “europeização” da América Latina (SERBIN, 1991).

7.2 – A terra e os remanescentes das comunidades de quilombos

Descrevemos o cenário moderno/colonial para demonstrar os expedientes utilizados pelo colonialismo e, posteriormente, pelo colonialismo interno, para impor uma visão de mundo aos povos colonizados. Esse cenário nos ajudará a analisar as saídas aventadas pelos atores referentes à titulação das terras dos “remanescentes”.

Em 1988 emergiu no seio do Estado brasileiro o direito à terra dos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. Os debates travados na Constituinte foram um indicativo das disputas que emergiram em torno do artigo 68.

Os atores favoráveis à permanência do artigo 68 na Constituição associaram o reconhecimento da propriedade definitiva à escravidão. Assim, o colonialismo foi acionado para legitimar a titulação das terras. Por outro lado, os mesmos atores defenderam o caráter multirracial e pluriétnico da sociedade brasileira, questionando o processo de homogeneização realizado pelo colonialismo e pelo colonialismo interno.

O constituinte Eliel Rodrigues confrontou essa visão de sociedade construída ao afirmar que o artigo 68 era um atentado à identidade nacional brasileira e que o artigo dividiria as terras racialmente. Esse posicionamento é semelhante ao adotado pelas empresas coloniais, o qual concebia a titulação de terras dos “remanescentes” como uma ameaça à nação. Como já pontuamos, ainda não estava em questão a forma de apropriação da terra, questão que só emergiria na segunda metade da década de 1990.

Na ANC surgiram duas visões de sociedade, uma associada a um projeto, em certa medida, decolonial, e a outra, a um projeto colonial. A primeira foi construída pelos movimentos negros e por alguns constituintes, como Benedita da Silva e Carlos Alberto Caó. A segunda foi construída pelo congressista Eliel Rodrigues. A disputa se resumia, nesse momento, a qual projeto de sociedade estaria presente na Constituição.

A ANC indicava os limites do enquadramento da titulação das terras dos “remanescentes” no ordenamento de propriedade brasileiro, pois já se aventavam as questões sobre a legalidade da titulação das terras. Um ponto levantado foi em relação ao usucapião, pois em terras da União este recurso não se aplica. A solução proposta pelo constituinte Aluizio Campos foi associar as terras dos “remanescentes” às terras indígenas.

No processo de regulamentação do artigo 68, duas interpretações foram construídas: uma interpretação decolonial e outra colonial. A decolonial foi a do grupo do uso comum da terra; a colonial foi a do grupo da propriedade privada. Vejamos as interpretações:

5 – Tabela: o grupo do uso comum da terra e o grupo da propriedade privada

	Definição de Remanescente	Definição da terra	Órgão responsável	Justificativa
Uso comum da terra	Modo de vida	Titulação coletiva	INCRA	Patrimônio cultural, tradição, etnia, entre outras
Propriedade privada	Marco temporal	Titulação individual	FCP	Direito à propriedade privada

O grupo da propriedade privada elaborou uma interpretação colonial das terras dos “remanescentes”; suas terras foram enquadradas no mundo da terra da modernidade, a saber, na narrativa da propriedade privada individual.

O referido grupo, primeiramente, defendeu que o título seria emitido para aqueles “remanescentes” que comprovassem a posse contínua e prolongada da terra e com intenção de dono. Assim, foi estabelecido o marco temporal. A forma de titulação seria individual.

A titulação seria feita por meio de usucapião ou usucapião singular. O dispositivo da desapropriação não foi aceito pelo grupo; este defendia que a titulação das terras dos “remanescentes” se enquadrasse na organização fundiária brasileira, como ficou explícito nas palavras do deputado Lelo Coimbra (PMDB/ES): a organização fundiária deveria ser sólida e fugir da tentação de mudanças de critérios. O posicionamento do deputado revela a postura do grupo: o objetivo era defender o direito à propriedade privada.

O grupo da propriedade privada enquadrou as terras dos “remanescentes” no mundo da propriedade privada individual. Para o grupo, era inconcebível reconhecer outra narrativa sobre a terra, uma terra de uso coletivo e cujo principal objetivo é reproduzir um modo de vida. O grupo agiu para proteger o direito à propriedade privada dos proprietários rurais, ou seja, o artigo 68 tinha que ser aplicado em respeito à estrutura fundiária brasileira. Caso o referido artigo fosse aplicado, que isso se desse nos marcos da propriedade privada individual.

Defendemos que o grupo construiu uma visão de terra dos “remanescentes” nos marcos da colonialidade, negando a possibilidade de reconhecimento de outra narrativa. Os “remanescentes” que desejassem ter suas terras tituladas deveriam fazê-lo nos moldes da terra da modernidade. Assim, o grupo somente reforçou a colonialidade da terra, a saber, a terra da propriedade privada individual. A titulação das terras consistia numa simples regularização fundiária. O grupo da propriedade da terra tentou impedir qualquer narrativa da terra que não figurasse no mundo da propriedade privada. Os “remanescentes” deveriam encaixar-se na visão de mundo colonial do grupo.

O Decreto 3.912/2001 foi um caso exemplar de colonialismo interno, que desconsiderou ou tentou apagar o conhecimento produzido pelos “remanescentes”, especialmente em relação à terra. A associação entre posse da terra e o mundo branco foi mantida. Em nossa leitura, o projeto de embranquecimento não se resume ao clareamento da pele, mas se estende ao embranquecimento mental do outro-colonial. E o reconhecimento das terras dos “remanescentes” deu-se no contexto do mundo moderno/colonial/branco.

A própria interpretação dos “remanescentes”, realizada pelo referido grupo, foi colonial, pois concebeu os “remanescentes” como restos ou sobras de um passado. A tendência era o seu desaparecimento diante da modernidade.

O grupo do uso comum da terra possibilitou a emergência de outro sentido da terra que não se resume ao mundo da propriedade privada. Aqui figurou uma terra decolonial.

Em nossa leitura, o grupo foi responsável por trazer para o seio do Estado uma terra até então negada por este. Uma terra que não foi compreendida como um meio de produção, mas como algo que possibilita a preservação de um modo de vida. A titulação da terra tinha de ser feita de uma forma que respeitasse esse modo de vida. A simples emergência de uma terra que não se enquadra na propriedade privada não se mostrou suficiente, pois as ferramentas do Estado não conseguem lidar com essas terras, como demonstraremos adiante.

A estrutura fundiária brasileira comporta uma diversidade sociocultural que reflete em diferentes modalidades de apropriação da terra. O rural é habitado por múltiplas sociedades indígenas – as “terras de preto” e as “terras de santos”, que são enquadradas no mundo dos “remanescentes das comunidades de quilombos”, os açorianos, babaçueiros, caboclos, caiçairas, caipiras, campeiros, jangadeiros, pantaneiros, pescadores artesanais, praiheiros, sertanejos e varejeiros¹⁷⁹ (LITTLE, 2002).

¹⁷⁹ Sobre esses povos, ver Diegues (2000).

Esses sistemas existem por um longo período de tempo em comunidades tradicionais não urbanas, e se caracterizam pela utilização comum (comunitária) de determinados recursos, como peixes, plantas medicinais da mata, produtos do extrativismo vegetal (cipós, materiais de construção) e áreas de cultivo agrícola itinerante. Além dos espaços usados em comum, existem outros apropriados individualmente, como o lugar da habitação, quintal, animais domesticados etc. Eles existem em comunidades tradicionais com forte dependência do uso de recursos naturais renováveis, com vinculações mais ou menos limitadas ao mercado. (DIEGUES, 2001, p. 97/98).

Paul Little (2002) pontua que essa diversidade fundiária é pouca conhecida no país, especialmente pelo Estado brasileiro. Por sua vez, Antônio Diegues (2001) afirma que os sistemas tradicionais de acesso a espaços de uso comum, por muito tempo, foram desconsiderados ou ignorados pelo que o autor chama de formas de apropriação dominantes, ou seja, pela grande propriedade privada ou pública.

Nesse mesmo caminho, Alfredo de Almeida (2008) afirma que as “terras tradicionalmente ocupadas” ou “terras de uso comum” não se encaixam nos dispositivos legais construídos pelo Estado brasileiro, nem nas interpretações “econômicas”. Dessa maneira, a forma de apropriação dessas terras e as suas extensões foram ignoradas pelo Estado. “As extensões que lhes correspondem nunca foram catalogadas, quantificadas ou sujeitas às técnicas dos métodos estatísticos e de cadastramento de imóveis adotados pelos órgãos de planejamento da intervenção governamental na área rural” (ALMEIDA, 2008, p. 135).

Alfredo de Almeida (2008) defende que essas terras foram invisibilizadas pelo Estado, ao passo que este não desenvolveu ferramentas que possibilitariam tanto a compreensão delas como a sua quantificação. Essas terras foram diluídas na genérica categoria censitária de estabelecimento¹⁸⁰. O autor acresce que não existe nenhum interesse prático, por parte do Estado, em compreender essas terras.

Segundo Alfredo de Almeida (2008), os povos tradicionais forjaram organizações sociais baseadas na solidariedade e na apropriação comunal dos recursos da terra, e produziram um conhecimento que estabeleceu novas relações com a terra, que era um bem comum, indivisível e livre (ALMEIDA, 2008). Já o Estado elaborou historicamente distintas

¹⁸⁰ A primeira tentativa de registro das “terras tradicionalmente ocupadas” foi feita em 1986. Nesse ano foi produzido o Laudo Fundiário, realizado pelo INCRA. Nesse documento, as “terras de uso comum” foram classificadas como “ocupações especiais” (ALMEIDA, 2008).

estratégias para reprimir e aniquilar essas formas de apropriação da terra, pois representavam uma forma de organização social que afrontava o direito à propriedade privada individual.

Tendo em vista essa diversidade fundiária, distintos povos construíram uma relação com a terra que não se encaixava na narrativa da propriedade privada individual, em que a terra era compreendida como um bem comum. A literatura que abordamos no segundo capítulo construiu a forma de apropriação dos “remanescentes das comunidades dos quilombos” na mesma perspectiva dos autores citados acima. A terra dos “remanescentes”, em uma perspectiva geral, foi compreendida como de uso comum e um território étnico (ALMEIDA, 2006; BRAGA, 2011; SALES, 2007).

A literatura descrita neste trabalho associou as terras dos “remanescentes” ao uso comum, à etnia, aos costumes, às tradições, à reciprocidade e à solidariedade, para demonstrar que esta terra é distante da terra que habita o mundo da propriedade privada. Os movimentos sociais também realizaram essa associação.

Essa terra construída por distintos atores não se enquadra no regime de propriedade vigente no Brasil, no qual a terra é dividida em duas categorias: terras privadas e terras públicas.

As **terras privadas** são presididas pela lógica capitalista e individualista, segundo a qual o dono consegue o direito do controle exclusivo sobre a parcela que lhe pertence, da sua exploração para fins econômicos, de vendê-lo e de reivindicar a propriedade se ela estiver injustamente em poder de outro (Brito 2000). De uma perspectiva sociocultural, a mais radical inovação desse conceito está no poder de adquirir ou alienar a terra através do processo de compra e venda no mercado, convertendo assim a terra em mercadoria. (cf. Polanyi 1980).

A noção de **terras públicas**, por outro lado, é associada diretamente a controle da terra por parte do Estado. Nessa concepção, a terra pertence, ao menos formalmente, a todos os cidadãos do país. Porém, é o aparelho de Estado que determina os usos dessas terras, supostamente em benefício da população em seu conjunto. (LITTLE, 2003, p. 258/259. Grifo nosso).

A realidade fundiária brasileira é diversa e apresenta distintas formas de apropriação da terra, entre elas a dos “remanescentes”. Entretanto, o regime jurídico reconhece somente duas terras, a saber, a propriedade privada individual e a propriedade pública. Constata-se um des/encontro entre o regime de propriedade e a diversidade fundiária.

Esse des/encontro evidencia a colonialidade da terra sustentada pelo Estado brasileiro, que somente desenvolveu ferramentas para lidar com dois tipos de terras. Por outro lado, as

outras narrativas sobre a terra foram invisibilizadas pelo Estado. Assim, há uma homogeneização, em uma perspectiva normativa, da terra. A emergência das terras dos “remanescentes”, no seio do Estado, explicitou os limites do seu regime jurídico de terras, constituindo um desafio para a ideologia territorial do Estado (LITTLE, 2003).

O grupo do uso comum da terra enquadrou as terras dos “remanescentes” entre a propriedade privada e a propriedade pública. As discussões travadas no interior do grupo revelam que este reconheceu a propriedade coletiva como a característica principal das comunidades, porém eles abordaram a terra do uso comum com as ferramentas coloniais do Estado e não se preocuparam em desenvolver novas ferramentas, nesse caso, um novo regime de propriedade da terra.

O Decreto 4.887/2003 trouxe três ferramentas: o título coletivo e “pro indiviso”, a cláusula de inalienabilidade e a necessidade de uma associação. Essas três ferramentas evidenciam que a terra dos “remanescentes” é ao mesmo tempo uma propriedade privada e pública. Vejamos.

O título coletivo foi construído aos poucos no seio do Estado, tanto que o projeto da senadora Benedita da Silva não fez nenhuma referência à forma de titulação; mas como a congressista concedeu um destaque maior ao termo “remanescente”, podemos aventar que o título seria individual. Já no projeto de Alcides Modesto apareceram duas formas de titulação, a saber, a individual e a coletiva, porém o deputado assegurou que o título coletivo seria o mais adequado. O senador Nabor Júnior, em seu substitutivo, apontou que a titulação dependeria das circunstâncias de sobrevivência das comunidades. Por fim, o deputado Luiz Alberto mencionou duas formas de titulação: a coletiva e o condomínio.

O Decreto 4.887/2003 elegeu como forma de titulação a coletiva. Assim, a terra pertence a todos os comunitários, situação que, segundo Nunes (2000), contrasta com o princípio da exclusividade, isto é, uma coisa não pode ser propriedade de duas pessoas ao mesmo tempo. O título precisa ser registrado em nome de uma pessoa física ou jurídica. A saída aventada foi a criação de uma pessoa jurídica, nesse caso, uma associação.

Ocorre que a terra coletiva também não abarca as realidades dos “remanescentes”. Um exemplo foi a história descrita por Perruti (2015), em que uma família Kalunga desejava a titulação individual.

O deputado Severiano Alves asseverou que nenhuma pessoa pode ser obrigada a associar-se, como reza a Constituição em seu artigo 5^o¹⁸¹. Entretanto, os atores envolvidos na titulação das terras dos “remanescentes” não respeitaram o seu direito constitucional, obrigando-os a se associar. Aqui vemos a dificuldade do Estado para lidar com outro tipo de terra, uma terra de uso comum. Mediante o estabelecimento de uma associação, a terra pertence a essa pessoa jurídica. Transforma-se assim a terra em propriedade privada. Um dos princípios da propriedade privada é que ela pode ser adquirida ou alienada, como atesta Paul Little (2003).

A propriedade dos “remanescentes” não goza dessa liberdade. Se resgatarmos o debate no Congresso, compreenderemos como o direito à propriedade dos “remanescentes” foi limitado. No projeto do Alcides Modesto, as terras dos “remanescentes” foram associadas ao patrimônio cultural brasileiro; com isso o deputado vetou qualquer alienação. A justificativa foi que as terras faziam referência ao modo de vida do grupo e que a proteção do patrimônio cultural exigia essa proteção. A questão da inalienabilidade mostrou-se presente a partir de então.

Esta cláusula de inalienabilidade significa que tais terras não poderão ser alienadas. Em sendo assim, priva a comunidade de dispor do seu direito de propriedade como melhor lhe convier, deixando os quilombolas sem a propriedade plena de suas terras. É bom lembrar que a norma constitucional que reconhece o direito de propriedade aos remanescentes das comunidades de quilombos refere-se ao reconhecimento do direito de propriedade de forma plena, não colocando nenhum tipo de restrição. (NUNES, 2000, p. 34).

Como a terra dos “remanescentes” foi compreendida como um patrimônio cultural, a sua titulação não somente remetia aos “remanescentes”, mas à sociedade brasileira como um todo. Assim, coube ao Estado proteger esse patrimônio em nome da sociedade brasileira. Aqui está, em nossa interpretação, o caráter público da terra: o Estado determina como será a sua posse e o seu uso.

A emergência das terras dos “remanescentes” foi enquadrada no regime jurídico de propriedade brasileiro, isto é, as referidas terras são ao mesmo tempo privadas e públicas. A desconstrução da colonialidade da terra, portanto, não é uma tarefa fácil para os atores envolvidos na titulação das terras dos “remanescentes”.

¹⁸¹ “XX – ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado.” (CONSTITUIÇÃO [1988], 2004, p. 16).

No interior do grupo do uso comum da terra apareceram outras ferramentas para lidar com as terras dos “remanescentes”, como o etnodesenvolvimento, os direitos étnicos e a identidade cultural. A órgãos distintos coube cuidar desses direitos, como o INCRA, a SEPPIR e a FCP. Entretanto, esses caminhos construídos são vazios, pois que direitos étnicos são esses? O que seriam o etnodesenvolvimento e a identidade cultural? Não sabemos.

O que sabemos é que o grupo do uso comum da terra fez emergir no seio do Estado uma narrativa de terra decolonial que até então era negada. Mas a emergência dessa narrativa não foi suficiente para mudar as ferramentas coloniais do Estado. Uma das consequências foi que as terras dos “remanescentes” apareceram desconfiguradas no ordenamento jurídico brasileiro, sendo ao mesmo tempo uma terra pública e privada.

Shiraishi Neto (2004) defende a confecção de um direito étnico para lidar com os chamados povos e comunidades tradicionais. O conteúdo desse direito seria preenchido pelas situações vivenciadas pelos povos e comunidades tradicionais.

Têm-se observado enormes dificuldades jurídicas operacionais, sobretudo em face da total impossibilidade de se “enquadrar” as situações vivenciadas aos modelos jurídicos preexistentes, os quais têm norteado e estruturado todo ordenamento jurídico – mesmo que esses modelos possam estar referidos de alguma forma a essas situações sociais, como é o caso dos dispositivos concernentes ao direito ambiental. (SHIRAISHI NETO, 2004, p. 180).

Os povos tradicionais possuem práticas jurídicas que se baseiam num arcabouço da lei consuetudinária; esta, raras vezes é reconhecida pelo Estado (LITTLE, 2003). É que o direito, segundo Shiraishi Neto (2004), sempre se vendeu como universal e abstrato e, portanto, a-histórico; dessa forma, desprezou as noções de local, de realidade e de pluralidade.

Uma decorrência de tudo isso foi à criação de “ficções jurídicas”, como a do “sujeito de direito”, que se encontra destituído de suas raízes profundas. A primazia da forma em detrimento do conteúdo tem levado os “sujeitos de direito” a uma espécie de “invisibilidade”, destituindo esses sujeitos de quaisquer elementos que possam qualificá-los, perdendo as suas especificidades enquanto tal, como parte de determinado povo ou grupo social. (SHIRAISHI NETO, 2004, p. 183).

Shiraishi Neto (2004) elaborou essas críticas ao direito para justificar a necessidade da construção de uma política jurídica de caráter étnico que pudesse atender à reprodução física e

social dos chamados povos tradicionais, “[...] o que implicaria uma ‘nova maneira’ de se pensar as relações e as estruturas do Estado brasileiro” (SHIRAIISHI NETO, 2004, p. 193).

A construção de ferramentas jurídicas para atender os “remanescentes das comunidades de quilombos” é uma tarefa bem difícil, já que o mundo dos “remanescentes” é heterogêneo. Em algumas comunidades, a titulação coletiva atendeu aos seus interesses (FERREIRA, 2013); em outras, os comunitários defendiam a titulação individual (NETO E SANTOS, 2018; PERRUTI, 2015). Demonstramos que em alguns casos os comunitários não se reconhecem como “remanescentes de quilombos” (NETO e SANTOS, 2018). Pensar uma política de regularização fundiária para essas comunidades não deve ser uma tarefa fácil, tanto para os políticos como para os operadores do direito.

O que extraímos de todo esse debate foi que os distintos atores elaboram respostas distintas para essa questão. O grupo da propriedade privada procurou encaixar os “remanescentes” no mundo clássico da propriedade privada individual; já o grupo do uso comum da terra escolheu um caminho mais difícil, que colocou no seio do Estado brasileiro uma discussão sobre uma terra que não se enquadrava no regime jurídico de propriedade brasileiro. Dessa maneira, a solução encontrada pelo grupo foi colocar as terras dos “remanescentes” na fronteira entre a propriedade privada e a propriedade pública.

Conclusão

Demonstramos que a categoria quilombo, no decorrer do texto, foi associada a diferentes grandezas. A princípio, o quilombo foi associado, por Nina Rodrigues (2010), a uma forma de organização social africana no Brasil colônia. Outras grandezas foram associadas pelo autor ao quilombo, como Estado, medo, barbárie e caos. Já Arthur Ramos (1942) conectou a categoria quilombo a outras categorias, como brasilidade e sincretismo. Clóvis Moura (1989; 1972) e Décio Freitas (1978) associaram a categoria quilombo a classe e a um projeto de sociedade.

Ao associarem o quilombo a diferentes grandezas, os autores construíram distintas existências para a referida categoria. Assim, o quilombo construído por Nina Rodrigues (2010) é totalmente distinto do quilombo construído por Abdias Nascimento (1980). Em certos momentos, o quilombo foi compreendido como uma ameaça à civilização ariana nos trópicos e, em outros, como um projeto político antirracista.

A categoria quilombo foi envolvida em distintas disputas, e essas disputas criaram distintos quilombos. De início, essas disputas se resumiram aos possíveis significados da categoria quilombo, ou melhor, a qual seria o papel da experiência quilombola na história do Brasil.

A partir da década de 70 do século XX, as disputas em torno da categoria quilombo ganharam novos sentidos. Agora, a questão concernia ao valor analítico da categoria, a saber, qual a melhor ferramenta para definir as comunidades negras rurais. O grupo de pesquisa de João Borges Pereira questionou a classificação das comunidades negras como quilombo. Para esse grupo a categoria estava contaminada politicamente. A categoria eleita para definir tais comunidades seria o bairro rural.

As comunidades negras rurais foram construídas de uma forma diferente pelo grupo; não eram consideradas quilombos, e sim campesinas. A raça era o elemento que unia tais comunidades. É importante destacar o olhar do grupo para as comunidades. A principal questão levantada foi o possível desaparecimento dessas comunidades, em vista do avanço do capitalismo. Assim, foi construído pelo grupo um bairro rural racialmente diferenciado, um campesinato que tinha como principal característica a sua cor.

Num segundo momento, a categoria quilombo foi resgatada para definir as comunidades negras rurais. A partir de então as pesquisas não tinham a raça como um guia

exclusivo, mas sim a terra. A terra era o elemento que unificava tais comunidades. E a categoria quilombo, tão criticada anteriormente, foi ressignificada, sendo associada a outras grandezas, como terra de uso comum e estilo de vida.

Assim, ao associarem a categoria quilombo a outras grandezas, autores e autoras, como Alfredo Almeida (2008), concederam outra existência para a categoria quilombo. Pois o que preenchia a categoria quilombo não era somente a resistência à escravidão, mas sim a capacidade das comunidades negras rurais de produzirem um novo sentido para a terra, a terra de uso comum, e um modo de vida diferenciado.

É importante destacar que nesse momento a categoria raça deixa de ser utilizada como categoria analítica; ocorre a emergência da categoria etnia, evidenciando que o interesse não era mais a cor dos comunitários, e sim o seu modo de vida.

Demonstramos que a literatura envolveu a categoria quilombo em distintas disputas e que essas disputas produziram diferentes quilombos, como, por exemplo, o quilombo de Nina Rodrigues (2010) e o quilombo de Alfredo Almeida (2008).

No interior do Estado aconteceu o mesmo: diferentes quilombos foram produzidos. Na ANC, o quilombo foi construído como uma forma de reparação histórica para com a população negra. A titulação das terras dos agora “remanescentes” foi vista como uma forma de indenizar a população negra pelos males da escravidão.

Já no processo de regulamentação do artigo 68 emergiram dois quilombos: um quilombo que tinha como principal característica o uso comum da terra, e outro de acordo com a propriedade privada da terra. Esses dois quilombos foram divididos em dois grupos, a saber, o grupo do uso comum da terra e o grupo da propriedade privada.

O grupo do uso comum da terra elaborou uma narrativa de terra que envolvia o patrimônio cultural brasileiro, costumes, tradições e uso comum, em uma perspectiva geral: a terra estava conectada a uma cultura. O principal objetivo desse grupo era legitimar a titulação da terra como uma forma de proteção a um modo de vida.

Nesse sentido, a terra não foi compreendida como um meio de produção cujo objetivo era a produção de mercadorias, mas, pelo contrário, a terra figurou como uma forma de proteção a um patrimônio cultural.

Os porta-vozes do grupo intentavam afirmar que a titulação das terras dos “remanescentes” não era uma simples regularização fundiária, mas sim um modo de proteger uma etnia.

O grupo da propriedade privada, por seu turno, mobilizou outra interpretação de “remanescente” e de terra. Para ele, a titulação da terra se resumia a uma simples regularização fundiária. Os “remanescentes” foram qualificados como resquícios dos antigos quilombos, e a posse centenária era o único condicionante para a titulação.

O grupo da propriedade privada defendeu que as terras fossem tituladas em lotes individuais e não vetou a alienação das terras. As associações feitas pelo referido grupo demonstram que ele construiu uma terra que habita o mundo da propriedade privada individual, no qual a posse era o único critério para a titulação das terras.

Cada grupo construiu o seu arcabouço jurídico para justificar a sua compreensão de “remanescente” e de terra. O grupo do uso comum da terra associou o artigo 68 aos artigos 215 e 216 da Constituição Federal. Dessa forma, o grupo associou o direito à terra ao direito à cultura. Entretanto, essa associação foi perdendo força no decorrer dos embates, quando o direito à terra começou a figurar como principal instrumento do grupo.

Já o grupo da propriedade privada afirmou que a desapropriação não poderia ser utilizada no processo de titulação das terras, pois o artigo 68 somente autorizou a titulação das terras que são de fato ocupadas. A ferramenta escolhida para titular as terras seria o usucapião ou o usucapião singular. No início, o grupo mobilizou três documentos para legitimar as suas ações: o Decreto 3.912/2001, a SAJ nº 1.490/2001 e o texto do Cláudio Teixeira da Silva. Posteriormente, outro documento ingressou no arsenal jurídico do grupo, a ADI 3.239/2004.

O grupo da propriedade privada, no decorrer das disputas, atualizou o seu arsenal argumentativo, incorporando em sua leitura sobre os “remanescentes” uma perspectiva cultural. Um exemplo foi o projeto de lei 3.654/2008, de Valdir Collato, no qual um dos critérios para a titulação era a comprovação das referências culturais dos “remanescentes” com os antigos quilombos. O grupo procurou evidenciar que a cultura não seria utilizada como critério de delimitação dos territórios, como defendeu o deputado Duarte Nogueira, quando propôs uma emenda ao referido projeto, que vedava que a identidade cultural fosse utilizada para ampliar os territórios.

Demonstramos que essas disputas não se resumiam a um debate técnico sobre a inconstitucionalidade ou a constitucionalidade das ferramentas elaboradas para demarcar as terras dos “remanescentes”. A constitucionalidade foi acionada para justificar as ações dos grupos, e a inconstitucionalidade foi mobilizada para questionar as ações do grupo opositor. Dessa maneira, o que guiava a disputa não era a constitucionalidade ou a

inconstitucionalidade das ferramentas utilizadas pelos grupos, mas as suas narrativas sobre a terra. Os argumentos jurídicos foram usados para legitimar as suas ações.

Por fim, mobilizamos os decoloniais para a análise das ferramentas construídas pelos dois grupos. A partir dessa literatura, qualificamos o grupo da propriedade privada como colonial. O sentido da terra mobilizado pelo grupo, a nosso ver, reforçou a colonialidade da terra, ou seja, a defesa da propriedade privada individual como a única forma de se apropriar da terra.

O grupo do uso comum da terra foi qualificado como decolonial, já que utilizou um sentido da terra que era até então estranho ao Estado – a terra de uso comum –, cuja função era proteger um modo de vida ou uma etnia.

Por fim, observamos que o grupo do uso comum da terra não se preocupou em construir novas ferramentas estatais para lidar com as terras dos “remanescentes”. Pois o Estado construiu um regime de propriedade colonial, ou seja, para o Estado somente existem duas formas de propriedade: a privada e a pública. E essas propriedades não abarcam as distintas formas da apropriação da terra presente na realidade fundiária brasileira. Em nossa leitura, as terras dos “remanescentes” ficaram na fronteira entre a propriedade privada e a pública, na qual o direito à propriedade dos “remanescentes” não se mostra pleno.

Documentos Consultados

Constituinte

Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficiente e Minorias, 1987.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-196.pdf> .

Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Emendas oferecidas ao Substitutivo, 1987.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-184.pdf> .

Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Emendas oferecidas em Plenário, Volume I, 1988.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-254.pdf> .

Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Emendas oferecidas em Plenário, Vol. III, 1987.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-229.pdf> .

Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator, Volume III, 1987.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-238.pdf> . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator, Volume IV, 1987.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-239.pdf> . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Emendas ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão, 1987.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-197.pdf> .

Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Primeiro Substitutivo do Relator, 1987.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf> . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Projeto de Constituição (A), 1987.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-251.pdf> .

Acessado: 26/08/2019.

_____. **Projeto de Constituição (A) – Quadro Comparativo**, 1988. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-275.pdf> . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Quadro Comparativo**, 1988. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-299-sup01.pdf> . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Substitutivo do Relator – Parecer sobre as emendas apresentadas**, 1987. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/378_FASEO_parecer1SIM.pdf . Acessado em: 26/08/2019

_____. **Substitutivo nº 2 da Comissão de Ordem Social**, 1987. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-185.pdf> . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Sugestão nº 3.684**. 1987. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco3601-3700 . Acessado em: 25/08/2019.

_____. **Sugestão 9.015**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco9001-9100

Congresso Nacional

Câmara do Deputados. **Emenda nº 1**, 2008. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=571902&filename=EMC+1/2008+PL626405+%3D%3E+PL+6264/2005 . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Emenda Substitutiva nº 2**, 2008. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=574957&filename=EMC+2/2008+PL626405+%3D%3E+PL+6264/2005 . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Mensagem nº 370**, 2002. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1130724&filename=Dossie+-PL+3207/1997 . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Projeto de Decreto Legislativo nº 44**, 2007. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=464124&filename=Avulso+-PDC+44/2007 . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Projeto de Lei nº 627**, 1995. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=57DFCBF02D41010350EAF533CFB6F70.proposicoesWebExterno2?codteor=1134633&filename=Dossie+-PL+627/1995 . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Projeto de Lei 3198**, 2000. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=983438&filename=Dossie+-PL+3198/2000 . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Projeto de Lei nº 3207-A**, 1998. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1130724&filename=Dossie+-PL+3207/1997 . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Projeto de Lei nº 3207-D**, 2001. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1130724&filename=Dossie+-PL+3207/1997 . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Projeto de Lei nº 3452**, 2012. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1066859&filename=Avulso+-PL+3452/2012 . Acessado: 26/08/2019.

_____. **Projeto de Lei 3654**, 2008. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=582627&filename=Tramitacao-PL+3654/2008 . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição 161**, 2007. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=513043&filename=Avulso+-PEC+161/2007 . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição 215**, 2000. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1407264&filename=Avulso+-PEC+215/2000 . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Relatório do Deputado Duarte Nogueira**, 2009. Disponível em:
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=653052&filename=PRL+1+CAPADR+%3D%3E+PL+3654/2008)

[codteor=653052&filename=PRL+1+CAPADR+%3D%3E+PL+3654/2008](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=653052&filename=PRL+1+CAPADR+%3D%3E+PL+3654/2008). Acessado em:
26/08/2019.

_____. **Relatório do Deputado Eduardo Sciarra**, 2007. Disponível em:
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=529442&filename=PRL+1+CAPADR+%3D%3E+PDC+44/2007)

[codteor=529442&filename=PRL+1+CAPADR+%3D%3E+PDC+44/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=529442&filename=PRL+1+CAPADR+%3D%3E+PDC+44/2007). Acessado em:
26/08/2019.

_____. **Relatório do Deputado Gonzaga Patriota**, 2008. Disponível em:
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=603392&filename=PRL+2+CCJC+%3D%3E+PDC+44/2007)

[codteor=603392&filename=PRL+2+CCJC+%3D%3E+PDC+44/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=603392&filename=PRL+2+CCJC+%3D%3E+PDC+44/2007) . Acessado em:
26/08/2019.

_____. **Relatório do Deputado Josué Bengtson**, 2011. Disponível em:
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=929007&filename=PRL+1+CAPADR+%3D%3E+PL+1836/2011)

[codteor=929007&filename=PRL+1+CAPADR+%3D%3E+PL+1836/2011](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=929007&filename=PRL+1+CAPADR+%3D%3E+PL+1836/2011). Acessado em:
26/08/2019.

_____. **Relatório do Deputado Luiz Alberto**, 1998. Disponível em:
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1130724&filename=Dossie+-PL+3207/1997)

[codteor=1130724&filename=Dossie+-PL+3207/1997](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1130724&filename=Dossie+-PL+3207/1997) . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Relatório do Deputado Moreira Mendes**, 2008. Disponível em:
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=573143&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+161/2007)

[codteor=573143&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+161/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=573143&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+161/2007) . Acessado em:
26/08/2019.

_____. **Relatório Deputado Nelson Pellegrino**, 2001. Disponível em:
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1130724&filename=Dossie+-PL+3207/1997)

[codteor=1130724&filename=Dossie+-PL+3207/1997](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1130724&filename=Dossie+-PL+3207/1997) . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Relatório do Deputado Otoniel Lima**, 2014. Disponível em:
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1231589&filename=PRL+1+CDHM+%3D%3E+PL+3452/2012)

[codteor=1231589&filename=PRL+1+CDHM+%3D%3E+PL+3452/2012](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1231589&filename=PRL+1+CDHM+%3D%3E+PL+3452/2012) . Acessado em:
26/08/2019.

_____. **Relatório do Deputado Reginaldo Germano**, 2002. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1623564&filename=Avulso+-PL+6912/2002. Acesso em: 26/08/2019.

_____. **Relatório do Deputado Severiano Alves**, 1996. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=57DFCFB02D41010350EAF533CFB6F70.proposicoesWebExterno2?codteor=1134633&filename=Dossie+-PL+627/1995. Acessado: 26/08/2019.

_____. **Relatório do Deputado Severiano Alves**, 1997. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1130724&filename=Dossie+-PL+3207/1997. Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Relatório do Deputado Valdir Colatto**, 2012. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1036003&filename=PRL+1+CAPADR+%3D%3E+PL+3452/2012. Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Requerimento do Deputado Geraldo Pudim**, 2009. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=712148&filename=REQ+5840/2009+%3D%3E+PEC+215/2000. Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Substitutivo adotado pela Comissão**, 2009. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=690190&filename=SBT-A+1+PL626405+%3D%3E+PL+6264/2005. Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Substituto ao Projeto de Lei 6264 de 2005a**, 2008. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=587414&filename=SBT+1+PL626405+%3D%3E+PL+6264/2005. Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Substitutivo ao Projeto de Lei 6264 de 2005**, 2008b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=624843&filename=SBT+2+PL626405+%3D%3E+PL+6264/2005. Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Voto em separado do Deputado Bohn Gass**, 2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?

codteor=1065341&filename=VTS+1+CAPADR+%3D%3E+PL+3452/2012. Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Voto em separado do Deputado Luiz Couto**, 2009. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=661558&filename=VTS+1+CCJC+%3D%3E+PEC+161/2007. Acesso em: 26/08/2019.

_____. **Voto em separado do Deputado Marcon**, 2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=932695&filename=VTS+1+CAPADR+%3D%3E+PL+1836/2011. Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Voto em separado do Deputado Moreira Mendes**, 2008. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=610324&filename=VTS+1+CCJC+%3D%3E+PDC+44/2007. Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Voto em separado do Deputado Nilson Mourão**, 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=533489&filename=VTS+1+CAPADR+%3D%3E+PDC+44/2007 . Acessado em: 26/08/2019.

Senado Federal. **Ofício nº 26/97-CAS**, 1997. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1130724&filename=Dossie+-PL+3207/1997 . Acesso em: 26/08/2019.

_____. **Parecer do Senador Rodolpho Tourinho**, 2005. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4084759&ts=1559275532545&disposition=inline> . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Parecer nº 264**, 1997. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1130724&filename=Dossie+-PL+3207/1997 . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 129**, 1995. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1130724&filename=Dossie+-PL+3207/1997 . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Substitutivo ao Projeto de Lei 3198 de 2000**, 2002. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1623564&filename=Avulso+-PL+6912/2002 . Acessado em: 26/08/2019.

Executivo

BRASIL. **Decreto nº 3912**, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3912.htm . Acessado em: 27/08/2019.

_____. **Decreto nº 4887**, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm . Acessado em: 28/08/2019.

_____. **Decreto nº 6040**, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm . Acessado em: 28/08/2019.

_____. **Decreto nº 8.750**, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8750.htm . Acessado em: 28/08/2019.

_____. **Medida Provisória nº 2.123-27**, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2123-27.htm . Acessado em 27/08/2019.

Casa Civil. **Minuta de Decreto nº 2**, 1999. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/segunda-versao-da-proposta-de-minuta-de-decreto-dispoe-sobre-o-procedimento> . Acessado em: 27/08/2019.

_____. Parecer SAJ nº 1.490, de 10 de setembro de 2001. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **O direito à terra das comunidades quilombola: Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Sociedade Brasileira de Direito Público, 2002.

Fundação Cultural Palmares. **FCP publica Portaria que regulamenta um novo procedimento para o auto-reconhecimento de remanescentes de quilombo**, 2007. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?p=2372> . Acessado em: 28/08/2019.

_____. **Minuta de Decreto**, 1997. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/minuta-de-decreto-estabelece-procedimentos-administrativos-gerais-para> . Acessado em: 27/08/2019.

_____. **Parecer/ASSEJUR/FCP/nº 028/95**, 1995. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/esboco-de-anteprojeto-de-lei-para-regulamentacao-do-art-68-do-adct> . Acesso em: 26/08/2019.

_____. Parecer nº 1/95. In: LEITÃO, Sérgio [org.]. **Direitos Territoriais das Comunidades Negras Rurais**. Instituto Socioambiental, São Paulo, 1999.

_____. Parecer nº 47/97. In: LEITÃO, Sérgio [org.]. **Direitos Territoriais das Comunidades Negras Rurais**. Instituto Socioambiental, São Paulo, 1999.

_____. Portaria nº 6/20004, 2004. Disponível em: <http://cpisp.org.br/portaria-fcp-n-o-6-de-lo-de-marco-de-2004/> . Acessado em: 28/08/2019.

_____. **Portaria nº 8/98**. In: LEITÃO, Sérgio [org.]. **Direitos Territoriais das Comunidades Negras Rurais**. Instituto Socioambiental, São Paulo, 1999.

_____. **Portaria nº 25, 1995**. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/portaria-n-25-de-150895-dispoe-sobre-coleta-de-dados-para-demarcacao-e-titulacao> . Acessado em: 27/08/2019.

_____. **Portaria nº 40**, 2000. Disponível em: <http://cpisp.org.br/portaria-fcp-n-o-40-de-13-de-julho-de-2000/> . Acessado em: 27/08/2019.

_____. **Portaria 98/07**, 2007. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/legis21.pdf> . Acessado em: 28/08/2019.

INCRA. **Instrução Normativa nº 16**, 2004. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-16-2004_75285.html . Acessado em: 28/08/2019.

_____. **Instrução Normativa nº 20**, 2005. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-20-2005_75575.html . Acessado em: 28/08/2019.

_____. **Instrução Normativa nº 49**, 2008. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/cr6/documentos-e-publicacoes/legislacao/legislacao-docs/instrucoes-normativas/IN_INCRA_N49_29_09_2008.pdf . Acesso em: 28/08/2019.

_____. **Portaria nº 89**, 1996. Disponível em: <http://cpisp.org.br/portaria-n89-de-18-de-novembro-de-1996/> . Acessado em: 27/08/2019.

_____. **Portaria nº 307**, 1995. Disponível em: <http://cpisp.org.br/portaria-incra-n-o-307-de-22-de-novembro-de-1995/> . Acessado em: 27/08/2019.

_____. **Portaria nº 314**, 1995. Disponível em: <http://cpisp.org.br/portaria-n314-de-24-de-novembro-de-1995/> . Acessado em: 27/08/2019.

SEPPPIR. **Programa Brasil Quilombola**, 2004. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/brasilquilombola_2004.pdf . Acessado em: 28/08/2019.

Judiciário

Partido da Frente Liberal. **ADI 3239**, 2004. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2227157> . Acessado em: 28/08/2019.

Supremo Tribunal Federal. **Voto do Ministro Cezar Peluso**, 2012. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1459_ADI3239_Voto.pdf . Acessado em: 28/08/2019.

_____. **Voto da Ministra Rosa Weber**, 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI3239RW.pdf> . Acessado em: 28/08/2019.

Movimentos Sociais e Entidades

1º Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais, 1995. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/relatorio-69> . Acessado em: 27/08/2019.

11º Reunião Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, 1996. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/resolucoes> . Acessado em: 27/08/2019.

Associação Brasileira de Antropologia. **João Pacheco de Oliveira – Carta à Senadora Benedita da Silva**, 1995. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/fax-senadora-benedita-da-silva-sobre-regulamentacao-do-artigo-68-das-disposicoes> . Acessado em: 26/08/2019.

_____. **Resposta da ABA ao Anteprojeto de Decreto sobre as Terras de Quilombo**, 1999. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/resposta-da-aba-ao-anteprojeto-de-decreto-sobre-terras-de-quilombo> . Acessado em: 27/08/2019.

_____. **Ofício da ABA ao Ministro Chefe da Casa Civil.** In: Boletim Informativo NUER/Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas, v. 2, n. 2, NUER/UFSC, Florianópolis, 2005.

Comissão Nacional Provisória de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas. **Ofício nº 08/99,** 1999. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/carta-aberta-referente-proposta-de-decreto-sobre-procedimentos-administrativos> . Acesso em 27/08/2019.

Comissão Pró-Índio de São Paulo. **Análise Decreto Presidencial que Estabelece Procedimentos Administrativos Gerais para a Titulação das Terras Ocupadas pelas Comunidades Remanescentes de Quilombos.** Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/analise-do-decreto-presidencial-que-estabelece-procedimentos-administrativos> . Acessado em: 27/08/2019.

Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, 1986. Disponível em: <http://www.institutobuzios.org.br/documentos/CONVEN%C3%87%C3%83O%20NACIONAL%20DO%20NEGRO%20PELA%20CONSTITUTINTE%201986.pdf>. Acessado em: 25/08/2019.

Coordenação Estadual das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Estado do Pará. **Sugestões ao Grupo de Trabalho criado com a finalidade de rever o Decreto n. 3.912, de 10/09/2001,** 2003. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/index.php/acervo/documentos/sugestoes-ao-grupo-de-trabalho-criado-com-finalidade-de-rever-o-decreto-n-3912-de> . Acessado em: 28/08/2019.

Ministério Público Federal. **Assessoria Antropológica,** 1995. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/projeto-de-lei-do-senado-n-129-de-1995-regulamenta-o-procedimento-de-titulacao-de> . Acessado em: 26/08/2019.

NUER. **Contribuição do NUER ao Debate sobre Regulamentação do Artigo 68 do ADCT.** In: Boletim Informativo NUER/Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas, v. 2, n. 2, NUER/UFSC, Florianópolis, 2005.

Resumo: O que é o Projeto Vida de Negro-PVN, 1995. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/terras-de-preto-no-maranhao-dos-quilombos-comunidades-negras-rurais> . Acessado em: 27/08/2019.

Bibliografia

ACEVEDO, Rosa; CASTRO, Edna. **Negros de Trombetas: guardiões de mato e rios**. Cejup/UFPA-NAEA, Belém, 1998.

AGUDELO, Carlos. Movizaciones afrodescendientes em América Latina: Una visión panorámica de algunas experiencias contra la exclusión y por derecho a la identidad. **Colombia Internacional**, v. 109-126, janeiro a junho/2010.

ANDRADE, Maristela de Paula. Quilombolas – etnicidades emergentes? **Ciências Humanas em Revista**, v. 4, n.1, São Luís, junho/2006.

ANDRADE NETO, João Augusto de. **O tempo da greve: o caso da comunidade de quilombola Pitoró**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

ALBERTI, Verena e PEREIRA, Amilcar Araujo. **Histórias do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC**. Pallas; CPDOC-FGV, Rio de Janeiro, 2007.

ALBERTO, Paulina L.; HOFFNUNG-GARSKOF, Jesse. “Democracia racial” e inclusão racial: histórias hemisféricas. In: **Estudos afro-latino-americanos: uma introdução**.

ANDREWS, George Reid; DE LA FUENTE, A. (Orgs.). CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018.

ALBERTO, Paulina L.; HOFFNUNG-GARSKOF, Jesse. “Democracia racial” e inclusão racial: histórias hemisféricas. In: **Estudos afro-latino-americanos: uma introdução**.

ANDREWS, George Reid; DE LA FUENTE, A. (Orgs.). CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Os quilombolas e a base de lançamento de foguetes de Alcântara: laudo antropológico**. Brasília, MMA, 2006.

_____. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. PGSCA-UFAM, Manaus, 2008.

_____. **Quilombos e novas etnias**. UEA Edições, Manaus, 2011.

ALMEIDA, Roberto Alves. “Não podemos jogar perda em amigo”: Uma comunidade quilombola definindo suas fronteiras. In: **26ª Reunião Brasileira de Antropologia**, 2008, Porto Seguro - BA. Página eletrônica da 26ª RBA, 2008.

- ALVES, Iara Cristina da Silva. **Políticas públicas, territorialidade e liberdade dos remanescentes de quilombo Kalunga**. Dissertação de Mestrado. Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, Brasília, 2015.
- ARAÚJO, Arivaldo Silva; FARIAS, Antonio Edson. Comunidade quilombola do Tipitinga: Organização, identidade e direito à terra. **Nova revista amazônica**, nº 4, v 1, abril/2018.
- ARAÚJO, Daisy Damasceno. “**Aê meu pai Quilombo, eu também sou quilombola**”: O processo de construção identitária em Rio Grande – Maranhão. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2012.
- ARAÚJO, Maria do Socorro Gomes; LIMA FILHO, Domingos Leite. Tecnologia aeroespacial e desestruturação socio-cultural nas comunidades quilombolas de Alcântara. **Revista tecnologia e sociedade**, Curitiba, nº 2, 2016.
- ARRUTI, José Maurício. A emergência dos “remanescentes”: notas para o diálogo ente indígenas e quilombolas. **Revista Mana**, v. 38, 1997.
- _____. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**. Edusc, Bauru/SP, 2006.
- _____. Quilombos. **Revista Jangwa Pana**, Universidad del Magdalena, 2008.
- ASSIS, Wendell Ficher Teixeira. Do colonialismo à colonialidade: expropriação territorial na periferia do capitalismo. **Caderno CRH**, v. 27, n. 72, Set/Dez. 2014, Salvador.
- BAIOCCHI, Mari de Nasaré. **Negros de Cedro: estudo antropológico de um bairro rural de negros em Goiás**. Ática, São Paulo, 1983.
- BANDEIRA, Maria de Lourdes. **Território negro em espaço branco**. Editora brasiliense, São Paulo, 1988.
- _____. Terras Negras: invisibilidade expropriadora. **Textos e Debates**, NUER, ano 1, nº 2, 1991.
- BECKHAUSEN, Marcelo. A inconstitucionalidade do Decreto 3912, de 10 de setembro de 2001. In: DUPRAT, Deborah [org.]. **Pareceres Jurídicos – Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais**. UEA, Manaus, 2007.
- BERNARDINO-COSTA, Joaze. **Saberes Subalternos e Decolonialidade: os sindicatos das trabalhadoras domésticas do Brasil**. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

BRAGA, Cláudio Rodrigues. Palestra. In: OLIVEIRA, Leynad Ayres [org.]. **Quilombos: a hora e a vez dos sobreviventes**. Comissão Pró-Índio de São Paulo, São Paulo, 2001.

BRAGA, Yara Maria Rosendo de Oliveira. **Território étnico: conflitos territoriais em Alcântara, Maranhão**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento da Universidade do Vale Paraíba, São José dos Campos – SP, 2011.

BRITO NETO, Joômar Carvalho. Informação e cidadania, a nova configuração da democracia. **Comun. Inf.**, v. 2, n. 2, p. 229 – 242, jul/dez. 1999.

BORBA, Fernanda Mara. Os usos históricos do quilombo (e as contradições patrimoniais). In: **Anais do XVII Encontro Estadual de História da ANPUH-SC**, Joinville/SC, ANPUH, 2018.

BOLTANSKI, Luc. **El amor y la justicia como competências**. Amorrutu, Buenos Aires, 1990.

_____; THÉVENOT, Laurent. The sociology of critical capacity. **European Journal of Social Theory**, 1999. Tradução de Marcos de Aquino Santos.

BORGES PEREIRA, João Baptista. Apresentação. In: QUEIROZ, Renato da Silva. **Caipiras Negros no Vale do Ribeira: Um estudo de Antropologia Econômica**. Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

_____. Prefácio. In: BANDEIRA, Maria de Lourdes. **Território negro em espaço branco**. Editora brasiliense, São Paulo, 1988.

_____. Prefácio. In: MONTEIRO, Anita Maria de Queiroz. **Castainho: etnografia de um bairro rural de negros**. Editora Massangana, Recife, 1985.

_____. Prefácio. In: BAIOCCHI, Mari de Nasaré. **Negros de Cedro: estudo antropológico de um bairro rural de negros em Goiás**. Ática, São Paulo, 1983.

_____. Estudos Antropológicos das Populações Negras na Universidade de São Paulo. **Revista de Antropologia**, v. XXIV, São Paulo, 1981.

CABANILLAS, Natalia. **Para além do político: mulheres ativistas na Cidade do Cabo, África do Sul**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

CARDOSO, Luís Fernando Cardoso e. **A constituição local: direito e território quilombola na comunidade de Bairro Alto, na Ilha de Marajó – Pará**. Tese de Doutorado. Programa de

Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

CARLET, Flávia; TROTTA, Mariana; VIEIRA, Fernanda. Sob o rufar dos tambores: O judiciário em disputa pelos quilombolas. **Revista Direito & Práxis**, v. 08, n.1, Rio de Janeiro, 2017.

CARNEIRO, Edison. **O quilombo dos Palmares**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1966.

CARVALHO, Aline Vieira; GOMES, Flávio dos Santos. O patrimônio em uma perspectiva crítica: o caso do Quilombo dos Palmares. **Revista Diálogos**, v. 9, n. 1, 2005.

CARVALHO, Ana Paula Comin. **O espaço da diferença no Brasil: Etnografia de políticas públicas de reconhecimento territorial e cultural negro no sul do país**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

_____. Tecnologias de governo, regularização de territórios quilombolas, conflitos e respostas estatais. **Horizontes Antropológicos**, ano 22, n. 46, Porto Alegre, jul/dez. 2006.

CASANOVA, Pablo González. **Sociología de la explotación**. XXI, México DF, 1973.

_____. Colonialismo interno [una redefinición]. In: **La teoría marxista hoy: problemas y perspectivas**. Orgs. BORON, Atilo A. e GONZÁLEZ, Sabrina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2006.

CERQUEIRA, Sandra Caseira. Regularização fundiária das terras quilombolas: aspectos teóricos e práticos. **Revista Direito da Cidade**, vol, 6, nº 2, 2014.

CHASIN, Ana Carolina da Matta. A atuação do INCRA e a titulação de territórios quilombolas. **XIV Congresso Brasileiro de Sociologia**, Rio de Janeiro, 2009.

CHIANCA, Priscila Pessoa. **Nas Vias do Reconhecimento: emergência étnica e territorialização Kalunga**. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

CORRÊA, Maria. Raimundo Nina Rodrigues e a “garantia da ordem social”. **Revista USP**, n. 68, dezembro/fevereiro 2005-2006.

DIAS, Guilherme Mansur. Entrevista. **Ruris**. Vol. 3, nº 2, 2009/2010.

DIEGUES, Antônio Carlos [orgs.]. **Os saberes Tradicionais e a Biodiversidade no Brasil**. NUPAUB-USP, São Paulo, 2000.

- _____. Repensando e Recriando as Formas de Apropriação Comum dos Espaços e Recursos Naturais. In: DIEGUES, Antônio Carlos; Moreira, André de Castro C. [orgs.]. **Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum**. NUPAUB-USP, São Paulo, 2001.
- DUPRAT, Deborah. Breves considerações sobre o Decreto 3912/2001. In: DUPRAT, Deborah [org.]. **Pareceres Jurídicos – Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais**. UEA, Manaus, 2007.
- ESTERCI, Neide. **Conflito no Araguaia: peões e posseiros contra a grande empresa** [online]. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro, 2008.
- FIABANI, Adelmir. **Os novos quilombos: Luta pela terra e afirmação étnica no Brasil [1988-2008]**. Tese (doutorado), Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Programa de Pós-Gradua em História, 2008.
- FARIAS JÚNIOR, Emmanel de Almeida. Unidades de conservação, mineração e concessão florestal: os interesses empresariais e a intrusão de territórios quilombolas no rio trombetas. In: **Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos**. ALMEIDA, Wagner Berno. et al (Orgs). Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia, UEA Edições, 2010.
- FERREIRA, José Cândido Lopes. **Organização social e regimes de propriedade numa comunidade quilombola paraense**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.
- FERRETTI, Sérgio Figueiredo. Nina Rodrigues e as religiões afro-brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, v. 10, n. 1, jan./jun., 1999.
- FREITA, Décio. **Palmares: a guerra dos escravos**. Graal, Rio de Janeiro, 1978.
- FIGUEIREDO, Angela e GROSGOUEL, Ramón. Por que não Guerreiro Ramos? Novos desafios a serem enfrentados pelas universidades públicas brasileiras. **Cienc. Cult.** v. 59, n. 2, Abril/Junho 2007, São Paulo.
- FUNARI, Pedro Paulo de Abreu. A arqueologia de Palmares: Sua contribuição para o conhecimento da história da cultura afro-americana. In: **Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil**. GOMES, Flávio dos Santos; REIS, João José (Orgs.). São Paulo, Companhia das Letras, 1996.

- GOMES, Flávio dos Santos; REIS, João José. Introdução – Uma história de Liberdade. In: **Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil**. GOMES, Flávio dos Santos; REIS, João José (Orgs.). São Paulo, Companhia das Letras, 1996.
- GOMES, Lilian Cristina Bernado. O direito quilombola e a democracia no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, ano 50, número 199, jul/set. 2013.
- _____. Justiça seja feita: Direito Quilombola ao Território. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno (Orgs)... [et al]. **Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos**. Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia/UEA Edições, Manaus, 2010.
- _____; MARQUES, Eduardo Carlos. A Constituição de 1988 e a resignificação dos quilombos contemporâneos: limites e potencialidades. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, fevereiro/2013.
- GOMES, Rodrigo Portela. **Quilombos, Constitucionalismo e Racismo: famílias negras na luta pela propriedade em Barro Vermelho e Contente no Piauí**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2018.
- GONZALES, Lélia. Nanny. In: GONZALES, Lélia. **Primavera para as rosas negras: Lélia Gonzalez em primeira pessoa...** Diáspora Africana, 2018.
- GROSFUGUEL, Ramón. Dilemas dos estudos étnicos norte-americanos: multiculturalismo identitário, colonização disciplinar e epistemologias descoloniais. **Ciência e Cultura**, v. 59, abril-junho/2007.
- _____. Racismo epistémico, islamofobia epistêmica y ciencias sociales coloniales. **Tabula Rasa**, v. 14, enero-junio/2011.
- GUERRERO, Natalia Ribas. **Em terra vestida: Contradições de um processo de territorialização camponesa na Resex Quilombo Frechal (MA)**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- LATOUR, Bruno. **Reagregando o Social: uma introdução à teoria do Ator-Rede**. Edufba, Salvador, 2012.
- LEITE, Ilka Boaventura. Quilombos e Quilombolas: Cidadania ou Folclorização? **Horizontes Antropológicos**, ano 5, n. 10, Porto Alegre, mai/ 1999.

_____. Humanidades Insurgentes: conflitos e criminalização dos quilombos. In: ALMEIDA, Wagner Berno (Org.). **Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos**. Manaus, Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA, 2010.

_____. O projeto Político Quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Estudos Feministas**, v. 16, setembro – dezembro/2008.

LITTLE, Paul. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Anuário Antropológico**, v. 28, nº 1, 2003.

MALDONADO-TORRES, Nelson. La descolonización y el giro des-colonial. **Tabula Rasa**, n. 9, julio-diciembre 2008, Bogotá.

MIGNOLO, Walter D. “A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade.” In LANDER, Edgardo. (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais, perspectivas latinoamericanas**. Clacso Livros, Buenos Aires, 2005.

_____. “Novas reflexões sobre a “ideia da América Latina”: a direita, a esquerda e a opção decolonial”. Caderno CRH, Salvador, v. 21, nº 53, maio – ago 2008, pp. 239 – 252.

_____. “Pensamento liminar e diferença colonial”. In: **Histórias locais / projetos locais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar**. UFMG, Belo Horizonte, 2003, (Cap. 1).

MINTZ, Sidney W. e PRICE, Richard. **O nascimento da cultura afro-americana: uma perspectiva antropológica**. Pallas: Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2003.

MONTEIRO, Anita Maria de Queiroz. **Castainho: etnografia de um bairro rural de negros**. Editora Massangana, Recife, 1985.

MOTA, Fabio Reis. “La Pensée Archipelique” E os Direitos Culturais das Comunidades Quilombolas no Brasil Contemporâneo. In: ALMEIDA, Wagner Berno (Org.). **Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos**. Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA, Manaus, 2010.

MOURA, Clóvis. **Quilombos: Resistência ao escravismo**. Ática, São Paulo, 1989.

_____. **Rebeliões da Senzala: quilombos insurreições guerrilhas**. Conquista, Rio de Janeiro, 1972.

MULLER, Cíntia Beatriz. **Comunidade Remanescente de Quilombos de Morro Alto: uma análise etnográfica dos campos de disputa em torno da construção do significado da identidade jurídico-política de “remanescentes de quilombos”**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1978.

_____. **O quilombismo: Documentos de uma militância pan-africanista**. Vozes, Petrópolis, 1980.

NASCIMENTO, Maria Beatriz. O conceito de quilombo e a resistência cultural negra. In: RATTIS, Alex. **Eu sou atlântica: sobre a trajetória de Beatriz Nascimento**. Imprensaoficial/ Instituto Kuanza, São Paulo, 2006.

NETO, Nirson Medeiros da Silva; SANTOS, Alessandro de Oliveira. Justiça restaurativa e conflitos sociais envolvendo comunidades tradicionais na Amazônia brasileira: um estudo de caso do município de Santarém, PA. **Revista Ciências da Sociedade (RCS)**, Santarém, v. 2, n. 3, p. 238-259, Jan/Jun 2018.

Nunes, Jean Carlos da Rosa. **Aspectos destacados da norma insculpida no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição brasileiro de 1988**. Monografia, Universidade Federal de Santa Catarina, 2000.

OLIVEIRA, Rosy. **O Barulho da Terra: nem Kalunga nem camponeses**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

PAIXÃO, Raimundo Maurício Matos. **Enriba da terra: da sinergia da luta individual para a coletiva, refletindo a partir do quilombo de Cana Brava**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Cartografia Social e Política da Amazônia, Centro de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Maranhão, Universidade Estadual do Maranhão, 2015.

PEREIRA JÚNIOR, Davi. **Quilombos de Alcântara: Território e Conflitos – Instrumento de território das comunidades quilombolas de Alcântara pela empresa binacional, Alcântara Cyclone Space**. Manaus, Editora Universidade Federal do Amazonas, 2009.

- PERUTTI, Daniela Carolina. **Tecer amizade, habitar o deserto: Uma etnografia do quilombo Família Magalhães (GO)**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Departamento de Antropologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- PRICE, Richard. Palmares como poderia ter sido. In: **Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil**. GOMES, Flávio dos Santos; REIS, João José (Orgs.). São Paulo, Companhia das Letras, 1996.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira. **O campesinato brasileiro: ensaios sobre civilização e grupos rústicos no Brasil**. Vozes, São Paulo, 1973.
- QUEIROZ, Renato da Silva. **Caipiras Negros no Vale do Ribeira: Um estudo de Antropologia Econômica**. Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- QUIJANO, Aníbal. “Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina”. In LANDER, Edgardo. (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais, perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: Clacso Livros, 2005a.
- _____. “Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina”. **Revista Estudos Avançados**, v. 55, set – dez 2005b.
- _____. “Colonialidad del poder y clasificación social”. In: Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel (ogs.). **El gir docolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Siglo del Hombres editores, Univerddidad Central, Instituto Pensar, Bogotá, 2007.
- RAMOS, Arthur. **A aculturação negra no Brasil**. Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1942.
- RATTS, Alex. A Terra é o meu quilombo: Terra, território, territorialidade. In: RATTS, Alex. **Eu sou atlântica: sobre a trajetória de Beatriz Nascimento**. Imprensaoficial/Instituto Kuanza, São Paulo, 2006.
- _____. A voz que vem do interior: intelectualidade negra e quilombo. In: BARBOSA, Lucia Maria de Assunção; SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves; SILVÉRIO, Valter Roberto (Orgs.). **De preto a afrodescendente: Trajetórias de Pesquisa sobre O Negro, Cultura Negra e Relações Étnico-raciais no Brasil**. Editora da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos – SP, 2003.

- RIBEIRO, Ivana de Pinho. **Titulação de territórios quilombolas: a reação da Bancada Ruralista**. Dissertação (mestrado), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Sociais, 2015.
- ROCHA, Danielle Cunha de Souza. **Memória, território e identidade: o deslocamento da Comunidade Quilombola de Cajueiro em Alcântara-MA**. Dissertação (Mestrado em Memória Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- RODRIGUES, Raymundo Nina. As sublevações de negros no Brasil anteriores ao século XIX – Palmares. In: **Os africanos no Brasil**. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro, 2010.
- RODRIGUES, Bruno de Oliveira; REZENDE, Tayra Fonseca; NUNES, Tiago de Garcia. Quilombo e os Direitos: Análise da Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.239 e a luta pelo poder de dizer o Direito. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, ano 5, n. 9, jan/jun. 2017.
- RODRIGUES, Vera. Programa Brasil Quilombola: um ensaio sobre a política pública de promoção da igualdade racial para comunidades de quilombos. **Cadernos Gestão Pública**, v. 15, n. 57, 2010.
- _____. **Entre quilombos e palenques: um estudo antropológico sobre políticas públicas de reconhecimento no Brasil e na Colômbia**. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, 2012.
- ROSA, Marcelo C. A África, o Sul e as ciências sociais brasileiras: descolonização e abertura. **Revista Sociedade e Estado**, v. 21, n. 2-3, 2015.
- _____. A terra e seus vários sentidos: por uma Sociologia e Etnologia dos moradores de fazenda na África do Sul contemporânea. **Revista Sociedade e Estado**, v. 27, nº 2, Maio/Agosto 2012.
- ROTHENBURG, Walter Claudis. Parecer contrário ao projeto de decreto legislativo. In: DUPRAT, Deborah [org.]. **Pareceres jurídicos – Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais**, UEA, 2007.
- SALES, Lea Rocchi. **Aprendendo a ser negro: reinterpretações acerca da identidade étnica em São Cristóvão-MA**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília, Universidade de Brasília, 2007.

SANTOS, Carlos Alexandre B. Plínio. As comunidades negras rurais nas ciências sociais no Brasil: de Nina Rodrigues à era dos programas de pós-graduação em antropologia. **Anuário Antropológico**, v. 40, n.1, Brasília, 2015.

_____. **Quilombo de Tapuio (PI): Terra de memória e identidade**. Dissertação de Mestrado. Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília, Universidade de Brasília, 2006.

SANTOS, Joel Rufino. **Zumbi**. Editora Moderna, São Paulo, 1985.

SANTOS, Natália Neris da Silva. **A voz e a palavra do movimento negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988): Um estudo das demandas por direitos**. Dissertação (mestrado), Fundação Getúlio Vargas, Programa de Mestrado Acadêmico da Escola de Direito de São Paulo, 2015.

SAUMA, Julia Frajtag. **Ser coletivo, Escolher o Individual: Território, medo e família nos Rios Erepecurú e Cuminã**. 33º Encontro Anual da ANPOCS, 2009.

SERBIN, Andrés. ?Por qué no existe el poder negro de América Latina?. **Nueva Sociedad**, v. 111, janeiro – fevereiro/1991.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. Reflexão do direito das “comunidades tradicionais” a partir das declarações e convenções internacionais. **Revista de Direito Ambiental da Amazônia**, nº 3, jul/dez. 2004.

SIQUEIRA, Thaís Teixeira. **Do tempo da sussa ao tempo do forró, festa e memória entre os Kalunga de Teresina de Goiás**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SILVA, Frederico Alves. **A garantia à posse qualificada dos quilombos no burocrático processo de titulação de suas terras**. Dissertação (mestrado), Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, 2011.

SILVA, Jean Michel Moreira. **Estatuto da Terra: a construção da reforma agrária limitada do primeiro governo da ditadura civil-militar**. Dissertação (mestrado), Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2015.

SOUZA, Bárbara Oliveira. **Aquilombar-se: Panorama Histórico, Identitário e Político do Movimento Quilombola Brasileiro**. Dissertação (mestrado), Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, 2008.

SOUZA, Reinaldo Miranda. Quilombos (palenques), terras de pretos: Identidades em construção. **Revista Brasileira do Caribe**, v. XI, n. 22, Jan-Jun 2011.

SOUZA, Thyago Ruzemberg Gonzaga. De Nina Rodrigues a Arthur Ramos: a reinvenção de Palmares nos “estudos do negro”. **Temporalidades – Revista Discente do Programa de Pós-Graduação em História da UFMG**, v. 5, n. 2, Mai/Ago 2013.

_____. **A epopéia do negro brasileiro: a produção da república dos Palmares na escrita de Arthur Ramos**. Dissertação de Mestrado. Pós-Graduação em História da Universidade Federal Rio Grande do Norte, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O direito à terra das comunidades quilombola: Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Sociedade Brasileira de Direito Público, 2002.

TEIXEIRA, Cláudio da Silva. O usucapião singular disciplinado no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Revista Jurídica Virtual**, vol. 3, n. 28, set./2001.

VOGT, Gabriel Carvalho. O artigo 68 ADCT como instrumento de reparação: território, identidade e políticas de reconhecimento. **Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades**, UCSal, Salvador, 8 e 10 de outubro/2014.

WALSH, Catherine. Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias politico-epistémicas de refundar el Estado. **Tabula Rasa**, n. 9, julio-diciembre 2008, Bogotá.