

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO**

**GERMANA AGUIAR RIBEIRO DO NASCIMENTO**

**O DIREITO DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS AOS  
TÍTULOS DAS TERRAS POR ELAS HABITADAS**

Campina Grande  
2011

**GERMANA AGUIAR RIBEIRO DO NASCIMENTO**

**O DIREITO DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS AOS  
TÍTULOS DAS TERRAS POR ELAS HABITADAS**

Trabalho monográfico apresentado à  
Coordenação do Curso de Direito do  
Centro de Ciências Jurídicas da UEPB,  
como requisito parcial para obtenção do  
título de Bacharel em Direito

Orientador: Professor Doutor Marconi do Ó Catão

Campina Grande

2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

N244d Nascimento, Germana Aguiar Ribeiro do.  
O direito das comunidades remanescentes de quilombos aos títulos das terras por elas habitadas [manuscrito] / Germana Aguiar Ribeiro do Nascimento. – 2011.  
46 f.

Digitado.

Trabalho Acadêmico Orientado (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2011.

“Orientação: Prof. Dr. Marconi do Ó Catão, Departamento de Direito”.

1. Direito 2. Direito agrário I. Título.

21. ed. CDD 340

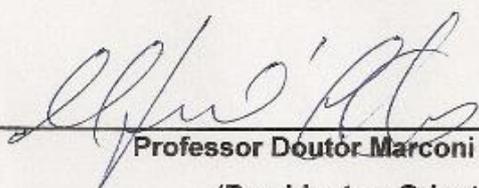
**GERMANA AGUIAR RIBEIRO DO NASCIMENTO**

**O DIREITO DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS AOS  
TÍTULOS DAS TERRAS POR ELAS HABITADAS**

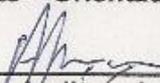
Trabalho monográfico apresentado à  
Coordenação do Curso de Direito do  
Centro de Ciências Jurídicas da UEPB,  
como requisito parcial para obtenção do  
título de Bacharel em Direito

**Campina Grande, 14 de Junho de 2011.**

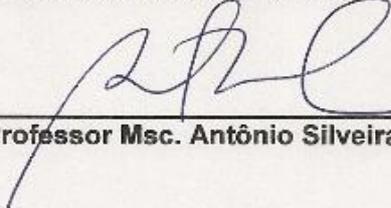
**COMISSÃO EXAMINADORA**



**Professor Doutor Marconi do O Catão**  
(Presidente – Orientador)



**Professor Msc. Amilton de França**



**Professor Msc. Antônio Silveira Neto**

## **DEDICATÓRIA**

**À minha mãe iluminada,  
exemplo de determinação e garra,  
a quem devo toda e qualquer  
vitória em minha vida.**

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por sua luz infinita em minha vida.

A meus pais e minhas irmãs, por todo suporte moral e financeiro.

## RESUMO

O processo de construção da nação brasileira atravessou o período escravista, que, ao desaparecer, não incluiu o negro de maneira eficaz na sociedade, levando essa parcela da população a sofrer discriminações e preconceitos. A questão quilombola mostra-se como modelo de resistência às mais diversas formas de discriminação, através da qual se busca o reconhecimento não só das terras habitadas por esses grupos, mas de todos os direitos sociais dos quais foram excluídos ao longo da história. Com o advento da Constituição Federal de 1988, houve a inserção do artigo 68 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, resultado de pressões desenvolvidas pelo Movimento Negro, objetivando o estabelecimento de uma política compensatória para os remanescentes de quilombos, que tanto foram explorados e subordinados. Assim, percebe-se a importância de se analisar esta questão no que se refere às suas consequências quanto à aplicabilidade da lei; a ressemantização do conceito de quilombo; as políticas públicas voltadas para esse grupo; de igual modo, torna-se imperativo o estudo do percurso histórico desse direito até a sua inserção em nossa Carta Magna, sendo esse processo precípuo para a vida dessas comunidades. De fato, várias destas vêm tendo seu direito reconhecido, gerando uma recompensa de tantos anos de subordinação. No estado da Paraíba, mais de vinte dessas comunidades lutam pela efetivação de seus direitos, processo que tem como instrumento principal os relatórios antropológicos de identificação da realidade social e local em que esses grupos se encontram; sendo isso também, o que justifica a necessidade dessa pesquisa.

Palavras-chaves: comunidades quilombolas, reconhecimento, títulos de terras.

## RÉSUMÉ

Le processus d'édification de la nation brésilienne a traversé la période de l'esclavage qui, malgré son abolition, n'a pas inclus les Noirs efficacement dans la société. Ainsi, cette partie de la population a été victime de discriminations et de préjugés. La question "quilombola" se montre comme un modèle de résistance aux diverses formes de discriminations, à travers laquelle ils cherchent à être reconnus, non seulement comme propriétaires des terres habitées par eux, mais de tous les droits sociaux auxquels ils ont été exclus au cours de l'histoire. Avec l'avènement de la Constitution de 1988, il y a eu l'inclusion de l'article 68 dans les Actes sur les Mesures Constitutionnelles Temporaires - ADCT, résultat des pressions développées par le Mouvement Noir, visant à établir une politique de compensation pour les descendants d'esclaves, qui ont été tant exploités. Ainsi, nous voyons l'importance d'examiner cette question sur l'applicabilité de la loi, de la notion et resémantisation du mot "quilombo" et des politiques publiques entreprises vis à vis de ce groupe. De même, il est impératif d'étudier le parcours historique de ce droit au sein de notre Constitution, processus essentiel à la vie de ces communautés. En fait, plusieurs d'entre eux ont vu leurs droits reconnus, ce qui fut une réelle récompense pour tant d'années de subordination. Dans l'Etat de la Paraíba, plus de vingt de ces communautés se battent pour la reconnaissance de leurs droits, un processus ayant pour arme principale les rapports anthropologiques mettant en relief l'identification de la réalité sociale et le lieu où ces groupes se rencontrent. Pour toutes ces raisons, une telle recherche est nécessaire.

Mots-clés: Communautés "quilombolas"; reconnaissance; titres des terres.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 ASPECTOS HISTÓRICOS.....</b>	<b>13</b>
<b>1.1 A RESSEMANTIZAÇÃO DO CONCEITO DE QUILOMBO.....</b>	<b>21</b>
<b>1.2 TRATAMENTO LEGAL.....</b>	<b>24</b>
<b>2 PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO DA TITULAÇÃO DAS TERRAS DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS.....</b>	<b>31</b>
<b>2.1 DESCRIÇÃO DO PROCEDIMENTO.....</b>	<b>31</b>
<b>2.2 DADOS REFERENTES AOS PROCEDIMENTOS FINALIZADOS E EM CURSO NO BRASIL.....</b>	<b>37</b>
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS ÀS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS.....</b>	<b>39</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>42</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>44</b>

## INTRODUÇÃO

O Brasil utilizou, durante séculos, a mão-de-obra escrava, discriminando o negro e subordinando-o a várias formas de degradação. Ao longo do tempo, essa parcela da população criou núcleos de resistência, através de movimentos de luta pela garantia de seus direitos, tanto antes quanto após a abolição da escravatura, haja vista que esta não gerou a sua efetiva inserção na sociedade brasileira. Uma dessas formas de resistência era o quilombo, onde viam a possibilidade de se reproduzirem e se manterem física, social e culturalmente face ao sistema escravista. Hodiernamente, as comunidades quilombolas lutam pelo direito ao título de suas terras, em consonância com a inserção do artigo 68, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na Constituição Federal de 1988, que implica em uma outra forma de luta e resistência.

Na análise histórica das Constituições brasileiras, percebe-se que a de 1934 inaugura a idéia de Constituição Social, sofrendo influência da Carta Constitucional de *Weimar*, de 1919, evidenciando-se, destarte, os direitos de segunda geração sob a perspectiva do Estado Social de Direito (democracia social); sendo tais direitos, também chamados de segunda dimensão, privilegiando os direitos sociais, culturais e econômicos, correspondendo doravante aos direitos de igualdade. De modo que, deve-se, pois, proteger as minorias, com o escopo de que possam se reproduzir social, cultural e economicamente.

Desta feita, confere-se a partir da Constituição de 1934 a proteção aos silvícolas, mantida nos textos que se seguiram, atingindo previsão na Constituição Federal de 1988, que substituiu a expressão por índios. Sendo que, dentre as minorias protegidas por esta Carta Magna, estão também as comunidades quilombolas. Neste sentido, o órgão setorial de Coordenação, Integração e Revisão do Exercício Funcional dos Procuradores da República dá maior enfoque às comunidades quilombolas, aos povos indígenas, às comunidades ribeirinhas e extrativistas, bem como aos ciganos, afirmando que:

Todos esses grupos têm em comum um modo de vida tradicional distinto da sociedade nacional de grande formato. De modo que o grande desafio para a 6ª CCR e para os Procuradores que militam em sua área temática, é assegurar a pluralidade do Estado Brasileiro na perspectiva étnica e cultural, tal como constitucionalmente determinada.

Nota-se, portanto, que é de fundamental importância que se garantam os direitos dessas minorias, especialmente daquelas que estão assentadas na nossa Lei Maior, tendo em vista que eles devem ser efetivados na prática, sobretudo em decorrência das várias discriminações que vem sofrendo no decorrer da história brasileira. Com efeito, o direito das comunidades quilombolas está previsto no artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, que aduz que: “*Aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhe os títulos respectivos*”, visando instaurar uma política compensatória aos remanescentes de quilombos, que por tanto tempo, ficaram às margens da sociedade.

Ressalte-se que, foi a primeira vez que se previu em um texto constitucional brasileiro o direito de propriedade das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do INCRA, executar o que está estabelecido neste artigo; bem como implementar os princípios que regem a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – Convenção sobre povos indígenas e tribais em países independentes –, que foi recepcionada pela nossa Constituição Federal, e em seu artigo 14 determina que: “*Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre a terra que tradicionalmente ocupam [...]*”, logo, cumpre que seja aplicada plenamente.

Portanto, a terra adquire um particular significado como instrumento de consagração do direito fundamental de moradia (art. 6º da CF/88), consoante afirma o doutrinador Pedro Lenza<sup>1</sup>, isso em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento axiológico da República Federativa do Brasil, previsto no art. 1º da Constituição Federal de 1988:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]  
III - a dignidade da pessoa humana; [...]

Desse modo, corrobora-se a relevância deste trabalho, tendo em vista que a terra, para essas comunidades, é o instrumento que mantém a coesão social do

---

<sup>1</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 765.

grupo, permitindo, então, a sua reprodução, como também a preservação da cultura, dos valores e do modo particular de vida dentro das comunidades.

Nesse contexto, saliente-se que, ao receber a certidão da Fundação Palmares de Comunidade Quilombola, cabe ao INCRA a feitura do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, que inclui em uma de suas peças o Relatório Antropológico, regularizado pela Instrução Normativa nº 20/2003, revogada pela Instrução Normativa nº49/2008.

Todavia, apesar da legislação garantir o direito das comunidades quilombolas, percebe-se que, poucas delas, na prática, conseguiram efetivar este direito. No Brasil, são cerca de três mil comunidades quilombolas, segundo a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, que ainda não tiveram seus direitos alcançados.

A presente monografia tem como objetivo discutir e refletir acerca do processo histórico que envolve essa parte da população; bem como da conceituação dessas comunidades, da categoria de quilombo, que muitas vezes é usada de modo negativo para dificultar o andamento dos processos. Visa ainda discorrer acerca do tratamento legal dado à temática e dos reflexos trazidos à vida das comunidades quilombolas, como as políticas públicas voltadas para esses grupos.

Serão apresentadas e discutidas bibliografias específicas e pertinentes ao tema proposto, destacando-se dentre estas, um trabalho organizado pelo MDA/INCRA – Ministério do Desenvolvimento Agrário e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária -, que trata da regularização dos territórios quilombolas e contempla uma série de experiências relacionadas à regularização dos territórios, possibilitando-nos uma reflexão acerca destas áreas.

Sem dúvida, tal publicação permitiu acompanhar as dificuldades e preocupações que envolvem a regularização desses territórios, percebendo os percalços e avanços, bem como as problemáticas relacionadas a tal situação. Entretanto, trata-se de um tema amplo, que requer ainda muitas discussões, sendo este trabalho apenas uma contribuição para democratizar o conteúdo e refletir acerca de um direito fundamental dessa parcela da população, que como tal, não pode ser desprezado.

## 1 ASPECTOS HISTÓRICOS

A história da América é marcada pela escravatura, que perdurou por muitos anos nos países desse continente, tendo cerca de quinze milhões de escravos sido utilizados como mão-de-obra gratuita durante o período colonial. No Brasil, foram mais de trezentos anos de escravidão, tráfico e comércio de negros, deixando inúmeras marcas e conseqüências políticas e socioeconômicas. Nessa perspectiva, a abolição da escravatura, resultado de pressões internacionais, sobretudo da Inglaterra, foi um processo bastante lento e gradual, que por fim não gerou a efetiva integração do negro no âmbito da sociedade brasileira. Tivemos, em 1850, a Proclamação da Lei Eusébio de Queirós, que proibia o tráfico negreiro; em seguida, foi publicada a Lei do Ventre Livre, isso em 1871; e, por último, foi sancionada a Lei dos Sexagenários, em 1885. Em suma, essas leis, não geraram, na prática, muitos benefícios para essa parte da população, que continuou sendo explorada e subordinada.

Nesse período histórico do século XIX, com o escopo de buscar uma vida melhor, muitos negros fugiam para “*lugares isolados e distantes*”, onde podiam viver em comunidade, reproduzir-se e sobreviver da agricultura de subsistência, sendo os chamados *quilombos*.

Nesse contexto, liderado por Zumbi, um dos mais conhecidos quilombos é o de Palmares, esse sendo localizado em Alagoas. Em 1694, esse quilombo foi extinto, após cerca de dezoito expedições que deixaram muitos mortos, e capturados, sendo estes vendidos em seguida, e outros que conseguiram fugir. No dia 20 de Novembro de 1695, Zumbi foi preso e decapitado, tendo sua cabeça sido exposta como exemplo, pendurada em praça pública, a fim de que a população respeitasse e não contestasse o sistema escravista. Hodiernamente, a cidade União dos Palmares homenageia o nome do quilombo que se localizava em suas proximidades e que até hoje é sinônimo de resistência negra.

Os núcleos de resistência quilombola foram encontrados em vários países da América Latina, eram os chamados *palenques* na Colômbia; quilombos ou mocambos no Brasil; *cumbes* na Venezuela; *maroons* no Haiti e Jamaica. Mas, tais

denominações muitas vezes estavam ligadas à categorias pejorativas, conforme afirma Souza<sup>2</sup>, quando esclarece que:

Essas designações (quilombos, *maroons*, *palenques*, mocambos), foram introduzidas nos documentos coloniais, normalmente de forma depreciativa. O termo inglês *maroon*, por exemplo, deriva do castelhano *címarron*, inicialmente utilizado para denominar animais fugidos.

Em várias regiões do Brasil, muitos núcleos de escravos fugidos se formaram e continuaram a existir, pois em decorrência da falta de perspectivas de uma vida digna, viviam à margem da sociedade; sendo que, apesar de não haver mais necessidade de fuga de seus senhores, esses núcleos serviam como um mecanismo através do qual podiam lutar contra as adversidades, se ajudando mutuamente, resgatando sua cultura e religiosidade. Assim, vários quilombos foram formados ao longo do tempo, corroborando uma história de luta e organização, denominada por muitos autores de “resistência negra”.

Segundo a professora Silva<sup>3</sup>, a luta dos negros ultrapassou a questão escravista, como comprovam os fatos ocorridos na Revolta dos Alfaiates, (Bahia, 1798-1799), na Cabanagem (Pará, 1835-1840), na Sabinada (Bahia, 1837-1838) e na Guerra da Balaiada (Maranhão, 1838-1841). Para essa autora, o principal destes movimentos, qual seja, a Balaiada, reuniu grande parte da população oprimida (negros, índios, fugitivos e prisioneiros), que era contra os grandes proprietários e os comerciantes portugueses, tendo como escopo a luta não somente pela liberdade, mas por melhores condições de vida; esse movimento teve como líder o negro Cosme, que viria a ser executado em 1842, destacando-se por ser uma grande insurreição do povo negro oprimido em face da pressão da escravatura.

Em 1850, foi publicada a primeira Lei de Terras no Brasil, denominando os negros de “libertos”, todavia os excluía da nacionalidade brasileira; logo, os africanos e seus descendentes estavam fora da categoria de “brasileiros”. Desta

---

<sup>2</sup> SOUZA, Bárbara de Oliveira. *Aquilombar-se: Panorama Histórico, Identitário e Político do Movimento Quilombola Brasileiro*. Dissertação de Mestrado, UNB, 2008. p. 28.

<sup>3</sup> SILVA, Joseane Maia Santos. *Comunidades Quilombolas: suas lutas, sonhos e utopias, 2009*. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/COMUNIDADES-QUILOMBOLAS-SUAS-LUTAS-SONHOS-E-UTOPIAS.pdf>> Acessado em 15 de Maio de 2011.

feita, os negros eram de forma contínua expulsos dos lugares que escolhiam para viver, consoante assevera Leite<sup>4</sup>:

Desde então, atingidos por todos os tipos de racismos, arbitrariedades e violência que a cor da pele anuncia – e denuncia –, 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.

Ademais, os negros ficaram excluídos do acesso à terra, tendo em vista que o artigo primeiro da lei anteriormente citada determinava que não se poderiam adquirir as terras devolutas senão pelo título de compra, o que na prática prejudicou vários negros que haviam se apropriado da terra através de roças e economias próprias, bem como de seus usos e costumes. Vários deles sofreram com as pressões de grileiros e posseiros, que passaram a adquirir as terras desconsiderando aqueles que lá estavam de modo tradicional em seus territórios. De fato, a referida lei trouxe vários problemas, consoante afirma Souza<sup>5</sup>:

A luta contemporânea dos quilombolas pela implementação de seus direitos territoriais representa o reconhecimento do fracasso da realidade jurídica estabelecida pela “Lei de Terras”, que pretendeu moldar a sociedade brasileira na perspectiva da propriedade privada das terras. A noção de terra coletiva, tal qual são pensadas as terras das comunidades quilombolas, desestabiliza o modelo da sociedade de propriedade privada como única forma de acesso e uso da terra. A incorporação do estado da perspectiva da propriedade privada da terra exclui vários outros usos e relações com o território, tal como o dos povos indígenas e das comunidades quilombolas.

Em 13 de Maio de 1888, a Princesa Isabel assinou e promulgou a Lei Áurea, Lei nº 3353, que libertou os escravos de uma longa vida de subordinação. Já em 1891, foi promulgada a Constituição Brasileira que inaugurou um marco em nossa história, haja vista que instaurou preceitos importantes, tais como: direitos à liberdade e a propriedade, podendo todos exercitá-los, desde que sem prejuízo ou

---

<sup>4</sup> LEITE, Ilka Boaventura. *Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas*. 2000. Disponível em: < <http://www.nuer.ufsc.br/artigos/osquilombos.htm> > Acessado em 10 de Maio de 2011.

<sup>5</sup> SOUZA, Bárbara de Oliveira. *Aquilombar-se: Panorama Histórico, Identitário e Político do Movimento Quilombola Brasileiro*. Dissertação de Mestrado, UNB, 2008. p. 39.

ofensa à liberdade ou ao direito de outrem; bem como a premissa de que todos são iguais perante a lei. Entretanto, a realidade era e ainda o é bem distinta do que afirmava a palavra da lei. Neste sentido, a Constituição Federal de 1891 assegurava aos:

[...] brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 1º - Ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. § 2º - Todos são iguais perante a lei.

Como podemos perceber, os agora ex-escravos daquela época continuavam excluídos de uma vida digna, vivendo em meio ao preconceito e à discriminação, tendo em vista que a escravidão continuava na memória da sociedade. Realmente, somos um país fortemente miscigenado, misturado pelas três raças, a partir das quais se criou o mito da democracia racial, que afirma que respeitamos as diferenças e que todos têm direito à mesma dignidade, não se falando, pois, em discussões acerca das diferenças raciais e étnicas durante bastante tempo. É o que podemos depreender do texto *Casa Grande e Senzala*, no qual Gilberto Freyre demonstra a relação extremamente próxima entre os senhores e os escravos, mostrando o Brasil como uma nação harmoniosa, corroborada pelo mito das três raças, pela inexistência do racismo.

A partir da década de cinquenta, alguns autores começaram a questionar esta dita democracia racial, tanto intelectuais quanto grupos específicos, como bem destaca Florestan Fernandes<sup>6</sup>, quando afirma que o preconceito racial era muito forte na sociedade brasileira, contestando a ideologia então existente. Neste sentido:

Na verdade, nos acostumamos à situação existente no Brasil e confundimos tolerância racial com democracia racial. Para que esta última exista não é suficiente que haja alguma harmonia nas relações raciais de pessoas pertencentes a estoques raciais diferentes ou que pertencem a 'raças' distintas. Democracia significa, fundamentalmente, igualdade racial, econômica e política. Ora, no Brasil, ainda hoje não conseguimos construir uma sociedade democrática nem mesmo para os 'brancos' das elites tradicionais e das classes médias em florescimento. É uma confusão, sob muitos aspectos, farisaica pretender que o negro e o mulato contem com a

---

<sup>6</sup> FERNANDES, Florestan; PEREIRA, João Baptista Borges; NOGUEIRA, Oracy. *A questão racial brasileira vista por três professores*. Revista USP, São Paulo, n. 68, p. 168-179, dez./fev. 2005-2006. Dossiê Racismo I. p.172.

igualdade de oportunidades diante do branco, em termos de renda, de prestígio social e de poder. O padrão brasileiro de relação social, ainda hoje dominante, foi construído por uma sociedade escravista, ou seja, para manter o 'negro' sob a sujeição do 'branco'. Enquanto esse padrão de relação social não for abolido, a distância econômica, social e política entre o 'negro' e o 'branco' será grande, embora tal coisa não seja reconhecida de modo aberto, honesto e explícito.

Além disso, havia também a crença de que ocorreria o desaparecimento de identidades étnicas específicas, tendo em vista que a urbanização geraria um grupo cada vez mais homogêneo, sem marcas de distinção. Registre-se, nesse sentido, que o que se percebe é que a Antropologia cada vez mais tem discutido o fenômeno da etnicidade, conseqüência justamente desta existência de marcas tribais, evidenciada pelas reivindicações de comunidades quilombolas ou grupos indígenas.

No Brasil, tais comunidades estão sempre às margens da sociedade, sem acesso à educação formal ou qualificação para o trabalho, daí o fato de a terra constituir elemento essencial para a sua reprodução, já que, sem ela, os moradores irão para os centros urbanos; contudo, viverão mais uma vez, nas periferias, na miséria e no subemprego.

De acordo com Souza<sup>7</sup>, o processo histórico brasileiro se diferenciou de outros países da América Latina quanto à afirmação dos núcleos de resistência das comunidades quilombolas. Exemplificando através dos casos de Jamaica e Suriname, que celebraram tratados de paz com os governos coloniais, o que ensejou o fortalecimento e uma grande autonomia para essas comunidades. Assim, em conformidade com essa autora:

O Suriname apresenta um dos enredos mais impressionantes da resistência negra a toda opressão sofrida nas agruras da escravidão. Os registros apontam que as fugas massivas das fazendas se iniciaram nos primórdios do século XVII. Passados cem anos de duras batalhas, foi possível assinar diversos tratados de paz com o então Estado Holandês e garantir o amplo território negro.

---

<sup>7</sup> SOUZA, Bárbara de Oliveira. *Aquilombar-se: Panorama Histórico, Identitário e Político do Movimento Quilombola Brasileiro*. Dissertação de Mestrado, UNB, 2008. p. 28.

Outrossim, Souza<sup>8</sup> expõe ainda casos como o do Haiti, que a partir do movimento dos escravos negros pela liberdade, criou um projeto nacional de luta por direitos iguais para todos. Em 1804 esse país tornou-se independente, dentre outros fatores, em decorrência da grande participação das lutas quilombolas. O país tem como cerne das suas características a religião *Vodu*, como também uma forte presença da língua *Créole*, o que corrobora a presença de forças de resistência que conseguiram manter elementos culturais em sua estrutura. Continuando, essa autora cita o caso da Jamaica, quando aduz que:

Por diversas partes do país, encontram-se comunidades e povoados que descendem dos negros e negras que ali constituíram núcleos de resistência antiescravista. Essas localidades funcionam também de modo autônomo, com líderes e organização política própria. A terra é comunal, desde meados do século XVIII, e a liderança da comunidade (que anteriormente constituía-se como cargo vitalício) hoje é eleita a cada cinco anos.

Portanto, nota-se que foi possível estabelecer uma independência e manter os vínculos culturais, garantindo uma autonomia e a coesão da comunidade negra. Diferentemente do que ocorreu no Brasil, onde não tivemos a assinatura de tratados e a população negra continuou num processo de exclusão social e subordinação.

Sem dúvida, a resistência negra, durante muito tempo, agiu sem a colaboração de outros grupos, sendo que a partir do século XX, nota-se um diálogo existente com outros movimentos, sobretudo nas décadas de setenta e oitenta. Tais mobilizações foram primordiais para que se fundamentasse de uma maneira mais coerente suas demandas bem como se denunciasse tantos anos de sofrimento e opressão vividos na sociedade brasileira.

A Frente Negra Brasileira, em 1931, já se demonstra como um grande marco para as discussões relacionadas à situação do negro no Brasil, transformando-se em partido político em 1936, trazendo, enfim, o debate da questão dos negros à tona, bem como a situação da pobreza na qual estes estavam inseridos. O partido tinha como escopo integrar o negro no Brasil através, sobretudo, de uma política educacional, mas foi extinto, em 1937, com o Estado Novo.

---

<sup>8</sup> SOUZA, Bárbara de Oliveira. *Aquilombar-se: Panorama Histórico, Identitário e Político do Movimento Quilombola Brasileiro*. Dissertação de Mestrado, UNB, 2008. p.29.

Já em 1944 e no período da redemocratização, surge o Teatro Experimental do Negro, no Rio de Janeiro, que vai buscar a questão da afirmação cultural e a produção do jornal “Quilombo”, influenciando muitas outras mobilizações contra o racismo no Brasil. Na década de setenta, define-se o dia 20 de novembro como o Dia Nacional da Consciência Negra, como visto anteriormente, dia em que foi morto Zumbi, o líder do Quilombo de Palmares. Ainda em meados dessa mesma década é fundado o Movimento Negro Unificado - MNU, conseqüência do assassinato do trabalhador Robson Silveira, que foi torturado e morto, gerando uma série de manifestações de grupos negros que se revoltaram com tal ato de covardia.

Nesse período, as mobilizações das comunidades negras rurais e dos movimentos negros urbanos aumentaram bastante, em decorrência da grande pressão que aqueles estavam sofrendo no campo, onde havia um processo de grilagem, com muitas lutas e mortes no meio rural, sobretudo em conseqüência das metas estabelecidas no Estatuto da Terra, Lei de 1964.

O Estatuto da Terra tinha como metas a reforma agrária e o desenvolvimento agrícola, observando-se um grande impulso à agricultura, diferentemente da reforma agrária que foi deixada para outro momento, gerando grandes problemas para as comunidades negras rurais, haja vista o aumento dos conflitos no âmbito rural e processos de expropriação.

Em suma, as comunidades e os movimentos se uniram com vistas a tentar superar esse processo e discutir a questão fundiária no Maranhão, durante as décadas de setenta e oitenta.

Enfim, em todo o país várias comunidades se associaram com os movimentos negros para discutirem e pensarem em proposições para a nova Carta Magna, destacando-se nesse momento de mobilizações, as comunidades quilombolas do Maranhão, São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia e Goiás, que juntamente com o Movimento Negro Urbano ajudou a consolidar a pauta para colocar a questão das comunidades quilombolas na Assembléia Constituinte no final da década de oitenta.

As comunidades quilombolas, juntamente com os Movimentos Negros, organizações camponesas e alguns parlamentares e antropólogos se uniram com o escopo de inserir na Constituição um artigo que protegesse os negros. Neste sentido, alguns parlamentares se destacaram, como Carlos Alberto de Oliveira Caó do PDT e Paulo Paim do PT, entre outros.

Destarte, a Constituição de 1988, aniversário dos cem anos da abolição da escravidão, trouxe em seu texto vários artigos que refletem essas mobilizações, sendo o principal deles, no que se refere ao movimento quilombola, o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que determina: “*Aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhe os títulos respectivos*”. Assim sendo, nota-se que ao longo do tempo, a capacidade mobilizatória do movimento quilombola foi crescendo.

Segundo Almeida<sup>9</sup>, a partir do I Encontro Nacional das Comunidades Negras Rurais, realizado em Brasília-DF, em 1995, e da I e da II Reuniões da Comissão Nacional das Comunidades Rurais Quilombolas, realizadas em Bom Jesus da Lapa, na Bahia e em São Luís do Maranhão, percebe-se um crescimento das mobilizações. Foi constituída a Comissão Nacional Provisória de Articulação das Comunidades Rurais Quilombolas, composta de oito integrantes e uma representação em nível regional, a Coordenação Estadual dos Quilombos do Maranhão. Conforme aduz o autor:

Em certa medida, o movimento quilombola vai consolidando uma dimensão nacional e constituindo-se num interlocutor indispensável nos antagonismos sociais que envolvem aquelas territorialidades específicas.

Além da Constituição Federal, algumas constituições estaduais, como a do Maranhão, em seu artigo 229 e da Bahia, em seu artigo 51 do ADCT, tratam da questão quilombola, o que justifica a importância do estudo deste tema bem como de se refletir acerca deste processo histórico, que nos sinaliza elementos para definirmos e pensarmos quem são essas comunidades quilombolas nos dias atuais. Logo, é nesse sentido o artigo 229 da Constituição do Estado do Maranhão:

Art. 229- O Estado reconhecerá e legalizará, na forma da lei, as terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos.

---

<sup>9</sup> ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Os quilombos e as novas etnias*. In: Quilombos – Identidade étnica e territorialidade. Eliane Cantarino O’Dwyer ( Org.).Rio de Janeiro: FGV e ABA, 2002. p.73.

Corroborar-se, destarte, que o legislador quis reafirmar aquilo que já estava na Carta Magna, de modo que demonstra o caráter relevante da questão quilombola em seu Estado e no país.

### **1.1. A RESSEMANTIZAÇÃO DO CONCEITO DE QUILOMBO**

Faz-se mister discutir acerca de a quem se refere o termo remanescentes de quilombo, questão persistente para aqueles que se propõem a compreender a luta dos afro-descendentes. Assim, a palavra quilombo tem como origem o tronco lingüístico *Banto*, advindo dos termos “*kilombo*”, da língua kimbundo, e “*ochilombo*”, da língua umbundo. De início, o significado de quilombo dizia respeito a um acampamento guerreiro na floresta, todavia, ao longo do tempo, o termo foi tomando novas conceituações.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, os descendentes de quilombos começaram a reivindicar o reconhecimento legal de suas terras, surgindo então novos sujeitos de direitos. Nesse sentido, Leite<sup>10</sup> esclarece que:

O quilombo, então, na atualidade, significa para esta parcela da sociedade brasileira, sobretudo, um direito a ser reconhecido e não propriamente e apenas um passado a ser lembrado. Inaugura uma espécie de demanda, ou nova pauta na política nacional: afro-descendentes, partidos políticos, cientistas e militantes são chamados a definir o que vem a ser o quilombo e quem são os quilombolas.

Almeida, O’Dwyer e Leite, foram alguns autores que discutiram as questões étnicas e raciais. A Associação Brasileira de Antropologia discute e trabalha com as concepções necessárias à questão de identificação de comunidades quilombolas, afirmando que o conceito de quilombo não deve ser estático, devemos percebê-los como sociedades que mudam, que não são homogêneas, que interagem com outros grupos.

Outrossim, um relevante aspecto a ser pensado é o quilombo como um lugar interétnico, onde pode ter ocorrido a participação não só de negros, mas também de índios e brancos em sua formação. Destarte, não se deve pensar em comunidades

---

<sup>10</sup> LEITE, Ilka Boaventura. *Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas*. 2000. Disponível em: <<http://www.nuer.ufsc.br/artigos/osquilombos.htm>> Acessado em 10 de Maio de 2011.

remanescentes de quilombos onde há somente pessoas negras, tendo em vista essa interação existente com o mundo exterior.

Logo, a necessidade de um reposicionamento perante os conceitos decorre do fato de que, dentre outros, nas décadas de trinta e quarenta, as Ciências Sociais no Brasil começam a escrever sobre os bairros negros, como núcleos de resistência, onde surgem os terreiros de candomblé, as escolas de samba, bem como as comunidades negras rurais. Desse modo, surge a noção de que tais comunidades são fechadas, coesas, isoladas, gerando uma visão de uma comunidade ideal, onde todos seriam negros e com aspectos culturais tradicionais. Todavia, percebe-se que tal conceito é estático, um modelo teórico difícil de ser encontrado, daí a afirmação da Associação Brasileira de Antropologia – ABA, em busca de um conceito que não seja limitado.

Nesse diapasão, Almeida<sup>11</sup> afirma que “*é necessário que nos libertemos da definição arqueológica*” de quilombo, qual seja, aquela que o entendia como uma habitação de negros fugidos, que passem de cinco, consoante a resposta dada ao rei de Portugal, em virtude de consulta ao Conselho Ultramarino, em 1740. Por conseguinte, faz-se mister que os operadores do direito se desprendam de definições arbitrárias, relativizando-as, pois, como destacado acima, tal conceito não deve ser estático.

Segundo O’Dwyer<sup>12</sup>:

[...] o texto constitucional não evoca apenas uma “identidade histórica” que pode ser assumida e acionada na forma da lei. Segundo o texto, é preciso, sobretudo, que esses sujeitos históricos presumíveis existam no presente e tenham como condição básica o fato de ocupar uma terra que, por direito, deverá ser em seu nome titulada (como reza o art. 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988). Assim, qualquer invocação do passado deve corresponder a uma forma atual de existência capaz de realizar-se a partir de outros sistemas de relações que marcam seu lugar num universo social determinado.

Portanto, percebe-se que apesar de se falar em remanescentes, deve-se atentar para o fato de que o quilombo é atualmente, como ele conseguiu se estruturar de modo autônomo, e não o que ele era no passado, tendo em vista que

---

<sup>11</sup> ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Os quilombos e as novas etnias*. In: *Quilombos – Identidade étnica e territorialidade*. Eliane Cantarino O’Dwyer (Org.). Rio de Janeiro: FGV e ABA, 2002.

<sup>12</sup> O’Dwyer, E. C. (Org.) *Quilombos: Identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro: FGV e ABA, 2002. p. 14.

as sociedades mudam e o positivismo da definição jurídica deve ser rompido, pois pensar no quilombo como aquele que existia no período colonial demonstra-se algo paradoxal, já que daria ao artigo uma aplicação inócua, retirando o sentido da existência da lei. Salienta-se ainda, que a noção de quilombo deve trazer o sentido de uma dívida histórica em consequência da escravidão, não somente uma disputa fundiária.

O Procurador Federal Alcides Moreira da Gama<sup>13</sup>, afirmou em seu artigo publicado no ano de 2005, que os remanescentes de quilombos devem ser entendidos como aqueles que descenderam e continuaram a perpetuar as comunidades anteriormente existentes, interagindo com outros grupos, de modo a resistir ao ranço escravocrata que ainda permanece na sociedade brasileira.

Deve-se atentar para o fato de que tais comunidades não são obrigadas a estar nos mesmos lugares, sabendo-se da especulação imobiliária e da opressão de setores economicamente mais fortes existentes em nosso país. Daí a afirmação de que as terras que estejam ocupando não necessariamente serão as mesmas que ocuparam ao resistir à escravidão. Nessa ótica, cumpre aqui destacar o posicionamento de Carlos Ari Sundfeld<sup>14</sup>:

[...] o critério para definir uma comunidade como sendo quilombola, de modo a garantir-lhe a propriedade e a posse, é a relação que, com o passar dos anos, o corpo social adquiriu com as terras ocupadas, difundindo sua cultura, seus modos de criar, fazer e viver, e resgatando valores surrupiados, como meio, inclusive, de assegurar sua reprodução física, social, econômica e cultural.

Como podemos ver, a noção de “remanescente de quilombo” trazia um aspecto que dificultava a interpretação e aplicação do artigo. A Associação Brasileira de Antropologia foi convocada pelo Ministério Público, e em 1994, o Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais se reuniu com o escopo de conceituar os quilombos, procurando determinar de uma maneira objetiva e sem equívocos a definição desses grupos, para que eles pudessem realmente buscar a cidadania de uma maneira completa. Destarte, o documento criado elaborou um

---

<sup>13</sup> GAMA, Alcides Moreira da. *O direito de propriedade das terras ocupadas pelas comunidades descendentes de quilombos*. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/7396/o-direito-de-propriedade-das-terras-ocupadas-pelas-comunidades-descendentes-de-quilombos>> Acessado em 14 de Maio de 2011.

<sup>14</sup> Comunidades quilombolas. *Direito à Terra*. P. 78,79. Sociedade Brasileira de Direito Público. Centro de Pesquisas aplicadas. Produção Editorial: Abaré. Trabalho Coordenado pelo Prof. Dr. Carlos Ari Sundfeld.

conceito de quilombo que visa demonstrá-lo como algo que se modifica, se dinamiza, expondo o seu caráter contemporâneo, ampliando o conceito, corroborado pela definição do Procurador Federal Moreira da Gama.

## 1.2 TRATAMENTO LEGAL

Em 1988, foi promulgada uma nova Constituição, que pela primeira vez, inseriu premissas visando a proteção dos negros, conseqüência das várias ações realizadas pelo Movimento Negro, inaugurando assim uma nova época de reflexão acerca dos direitos humanos.

Realmente, desde 1889 não se falava em quilombo nas constituições, e pela primeira vez, ao tratar da questão, tal temática tornou-se uma categoria de autodefinição e não de crime como nos períodos da Colônia e Império. Nesse sentido, na Seção II, do Capítulo III, do Título VIII, nos artigos 215 e 216, da Constituição Federal Brasileira de 1988, afirmou-se que são formadores do nosso processo civilizatório nacional os grupos afro-brasileiros; determinou-se ainda o tombamento de todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos; ficou previsto que, o Poder Público, com a colaboração da comunidade, deve promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação; entre outros direitos e garantias, como podemos verificar nos artigos destacados acima:

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

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

2º. A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

**Art. 216.** Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

- I - as formas de expressão;
- II - os modos de criar, fazer e viver;
- III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;  
V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Com efeito, Souza<sup>15</sup> afirma que a Constituição de 1988 representa um divisor de águas ao incorporar em seu conteúdo o reconhecimento de que o Brasil é um Estado pluriétnico, ao reconhecer que há outras percepções e usos da terra para além da lógica de terra privada e o direito à manutenção da cultura e dos costumes dos povos aqui viventes.

Saliente-se que há a previsão do Plano Nacional de Cultura, com o objetivo de desenvolver culturalmente o país e integrar as ações do Poder Público que conduzam à valorização da diversidade étnica e regional. Sem dúvida, a atual Constituição caracteriza-se por ter como objetivos construir uma sociedade justa, livre e solidária; bem como tem o escopo de promover o bem de todos, independente de raça, sexo, cor, idade ou qualquer outra forma de discriminação. Nesse contexto, garantiu ainda o direito das comunidades quilombolas, ao dispor no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a previsão do estabelecimento de uma política compensatória aos remanescentes de quilombos que ainda continuem em suas terras, após tanto tempo de subordinação.

Segundo o Procurador Federal Leandro Mitidieri Figueiredo<sup>16</sup>:

O direito de propriedade das populações não integradas na comunhão nacional sobre as terras que tradicionalmente ocupam já era reconhecido pelo art. 11 da Convenção nº 107/57 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada pelo Decreto nº 58824/66, sendo certo que, já à época, uma vez aprovados pelo Poder Legislativo, os tratados e as convenções internacionais ingressavam no ordenamento jurídico pátrio com status de lei (art. 74, alínea "D", da CR/37)

---

<sup>15</sup> SOUZA, Bárbara de Oliveira. *Aquilombar-se: Panorama Histórico, Identitário e Político do Movimento Quilombola Brasileiro*. Dissertação de Mestrado, UNB, 2008. p.46.

<sup>16</sup> FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri, *Remanescentes de Quilombos, Índios, Meio Ambiente e Segurança Nacional: ponderação de interesses constitucionais*. 2006. Disponível em: <[http://www.cpis.org.br/acoes/upload/arquivos/PonderacaodeInteressesConstitucionais\\_LeandroMitidieri.pdf](http://www.cpis.org.br/acoes/upload/arquivos/PonderacaodeInteressesConstitucionais_LeandroMitidieri.pdf)> Acessado em 05 de Maio de 2011.

Nessa perspectiva, percebe-se que, apesar de já estar previsto, tal direito teve sua efetividade mitigada pela elite conservadora brasileira, protelando ao máximo sua efetividade que só veio a ser alcançada a partir, primeiramente, do Decreto nº 3912/01, e em seguida, pelo Decreto nº 5051/2004, que promulgou a Convenção nº 169/89 da OIT acerca dos povos indígenas e tribais, dispondo no seu artigo 14 que:

Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência [...].

Apesar desta Convenção, durante os governos de José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, os quilombolas tiveram seus direitos restringidos pela edição de portarias e decretos que limitavam a efetivação do artigo 68 da Constituição Federal de 1988. Mas, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, veio o Decreto nº 4887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, ou seja, quase após duas décadas sem que o artigo 68 se tornasse eficaz na prática, trazendo doravante avanços expressivos.

Todavia, o Decreto nº 4887/2003 começou a incomodar vários empresários e políticos, o que trouxe, na prática, uma série de dificuldades para a aplicação destes direitos. Deveria ter editado, no prazo de sessenta dias, um regulamento para que se comesçassem os processos de identificação, reconhecimento e titulação das terras, mas só o editou em 2004, quatro meses depois, é a Instrução Normativa nº 16. Tal regulamento não alterou de forma satisfatória a situação, dando brecha para que fazendeiros se articulassem e juntamente com partidos políticos, mais precisamente o DEM (Democratas), anteriormente Partido da Frente Liberal, protocolassem no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 3239/2004), distribuída ao Ministro Cezar Peluso. Esta ação tem como escopo sustar os efeitos do Decreto nº 4887/2003, entretanto, ainda não foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal, deixando as populações

quilombolas, mais uma vez, às margens e apreensivas com relação aos seus direitos.

Em síntese, na prática, a Instrução Normativa nº16 não trouxe grandes avanços no processo. Por conseguinte, em 2005, o INCRA revogou tal instrução e regulamentou a temática através da Instrução Normativa nº20, esta que passou a exigir o principal instrumento de reconhecimento das comunidades quilombolas, o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, conhecido por relatório antropológico. Mas, com este regulamento, vários processos ficaram paralisados em decorrência da falta de antropólogos suficientes para a elaboração de tais relatórios, bem como do tempo exigido para a feitura de tal instrumento. Nesse sentido, a burocracia impedia a garantia de que os direitos quilombolas se efetivassem, dando assim abertura para que deputados federais propusessem leis com vistas a derrubar o Decreto nº 4887/2003. Pode-se exemplificar com o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 44/2007 e o Projeto de Lei (PL) nº 3654/08, objetivos do Deputado Federal Valdir Colatto do PMDB, tendo sido já arquivados.

Em setembro de 2008, foi publicada uma nova Instrução Normativa, a nº 49/2008, com o mesmo intuito, regularizar a titulação das terras quilombolas, mostrando os problemas do processo, a morosidade e a burocracia que impedem a efetivação de um direito garantido na Constituição Federal, que como tal, não pode ser considerado irrelevante.

Cabe salientar ainda que embora o direito aos títulos de terras dos remanescentes de quilombos não se encontre no Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, em nossa Carta Magna, trata-se de um direito constitucional fundamental, pois visa garantir a dignidade da pessoa humana, sendo, doravante, indispensável para uma vida digna e sem distinções. Conforme afirma o artigo quinto, parágrafo segundo, da Constituição Federal que assevera que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

A doutrina classifica os direitos fundamentais em direitos de primeira, segunda, terceira, quarta, quinta e sexta geração, tendo como base a cronologia dos fatos e fundamentos através dos quais se tornaram reconhecidos constitucionalmente. Enquadram-se nos direitos de primeira geração aqueles que dizem respeito às liberdades clássicas, dando ênfase ao princípio da liberdade,

incluindo assim os direitos civis e políticos, oponíveis em face do Estado então absolutista, tendo como objetivo impedir que este aja de modo opressor frente aos indivíduos e suas liberdades. Tais direitos são marcantes em alguns documentos históricos, tais como: a Magna Carta de 1215 assinada pelo rei “João sem terra” e a *Bill of Rights* (1688). Já os direitos de segunda geração foram impulsionados pela Revolução Industrial Européia, datada do século XIX, inspirados em consequência das reivindicações trabalhistas, como o movimento cartista na Inglaterra e a Comuna de Paris, em 1848; embasam-se na igualdade, correspondendo aos direitos sociais, culturais, coletivos e econômicos. Estes direitos têm como escopo acentuar o princípio da igualdade, buscando atuações do Estado de modo a garantir uma maior justiça social. Com relação aos direitos de terceira geração, é pertinente registrar o entendimento do Ministro Celso de Mello<sup>17</sup>:

[...] materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.

Nota-se, destarte, que a terceira geração de direitos decorre dos princípios da fraternidade e da solidariedade, buscando dentre outros direitos: o direito à paz, direito ao meio ambiente, direito ao desenvolvimento, direito de comunicação etc. Todavia, Bobbio<sup>18</sup> esclarece que:

Ao lado dos direitos sociais, que foram chamados de direitos de segunda geração, emergiram hoje os chamados direitos de terceira geração, que constituem uma categoria, para dizer a verdade, ainda excessivamente heterogênea e vaga, o que nos impede de compreender do que efetivamente se trata. O mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído.

---

<sup>17</sup> STF – Pleno – MS nº 22.164/SP – Rel. Min. Celso de Mello, *Diário da Justiça*, Seção I, 17 nov. 1995, p.39.206.

<sup>18</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p.6.

Os direitos de quarta geração seriam aqueles relacionados à democracia, ao direito à informação e ao pluralismo. Afirma-se que decorreria de uma última fase da institucionalização do Estado Social.

Segundo o Procurador Federal Leandro Mitidieri de Figueiredo<sup>19</sup>, o direito conferido aos remanescentes de quilombos, é, pois, um direito coletivo, fundamental de segunda geração, tendo em vista que se refere à igualdade e à justiça social, correspondendo a uma finalização do processo de abolição, compensando os erros da história do nosso país. A Procuradora Federal Luciana Job<sup>20</sup> afirma, todavia, que se trata de um direito de segunda e terceira geração, e ainda, na prática, de quarta geração. Segundo essa autora:

Os direitos postos no conteúdo do artigo 68 do ADCT são categorizados como direitos de segunda e terceira geração. São interesses e direitos difusos, divididos em: direitos socioeconômicos, que buscam a melhoria das condições de vida e de trabalho do povo brasileiro, por meio de uma obrigação de fazer do Estado, bem como direito de ou à fraternidade, decorrentes de uma sociedade de massa [...]. Mas, de fato, são direitos de quarta geração já englobalizados que envolvem o direito à democracia, à informação e ao pluralismo.

Nesse contexto, é importante salientar que o artigo 17 do Decreto nº 4887/03 afirma que o título das terras será inalienável, indisponível, imprescritível e impenhorável, como também indivisível, tendo em vista o caráter coletivo dos remanescentes. Além do mais, cabe observar as regras do Direito Civil Brasileiro, que caracteriza como “*pro indiviso*” o bem que se mantém indiviso, pertencendo a todos de fato e de direito. Logo, pode-se concluir que o direito dos remanescentes de quilombos apresenta um caráter histórico, universal e irrenunciável; enfim, trata-se da luta contra a concentração fundiária que aflige, sobretudo, essas comunidades.

Outrossim, é pertinente ressaltar também que as constituições podem ser originárias ou derivadas, tendo as primeiras maior poder de criação, visto que se

---

<sup>19</sup> FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri, *Remanescentes de Quilombos, Índios, Meio Ambiente e Segurança Nacional: ponderação de interesses constitucionais*. 2006. Disponível em: <[http://www.cpis.org.br/acoes/upload/arquivos/PonderacaodeInteressesConstitucionais\\_LeandroMitidieri.pdf](http://www.cpis.org.br/acoes/upload/arquivos/PonderacaodeInteressesConstitucionais_LeandroMitidieri.pdf)> Acessado em 05 de Maio de 2011.

<sup>20</sup> JOB, Luciana. “De quem é este quilombo? (...) Era só o que me faltava!”, 2006. Disponível em: <[http://www.cpis.org.br/acoes/upload/arquivos/DeQuemeEsteQuilombo\\_LucianaJob.pdf](http://www.cpis.org.br/acoes/upload/arquivos/DeQuemeEsteQuilombo_LucianaJob.pdf)> Acessado em 09 de Maio de 2011.

caracterizam por serem iniciais, soberanas, absolutas, ilimitadas, independentes e incondicionadas. Desta feita, ela reconheceu a propriedade das terras das comunidades remanescentes de quilombos, garantindo que este direito seja efetivado através do processo administrativo e judicial, que darão sentença declaratória com efeitos retroativos “*ab ovo*”, desde o início, já que o direito subjetivo já existia antes mesmo da promulgação constitucional.

Ademais, faz-se mister discorrer acerca da classificação das leis constitucionais, que podem ser: de eficácia plena, contida e limitada. As primeiras já estão prontas para serem aplicadas, enquanto que as demais precisam de uma lei ulterior, as contidas dependem de lei para restringir sua eficácia e as limitadas dependem de lei para dar-lhes eficácia. O artigo 68, ADCT, trata-se de lei de eficácia plena, o que corrobora a afirmação anterior, não necessitando, portanto, de outra lei para que tenha validade no plano prático. Cabe ainda salientar que nossa Constituição Federal é rígida, ou seja, nenhuma norma infraconstitucional criada poderá contrariar as normas da Carta Magna.

Assim, a partir dessa exigência constitucional, o Estado brasileiro não pôde se abster e teve que regularizar o procedimento para beneficiar as comunidades quilombolas, para isto, o Presidente da República editou, consoante o artigo 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição Federal, o Decreto nº 4.887/03, supracitado. Em seguida, o INCRA, através de instruções normativas regulamentou sua atuação, sendo a última delas a Instrução Normativa nº 49/2008.

## **2 PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO DA TITULAÇÃO DAS TERRAS DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS**

### **2.1 DESCRIÇÃO DO PROCEDIMENTO**

O Decreto nº 4.887/03 aponta que o início do procedimento pode dar-se de ofício pelo INCRA ou por requerimento de qualquer comunidade que se auto-identifique como descendente de quilombos. O artigo primeiro, do item 2, da Convenção 169 da OIT, já afirmava que *“a consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições da presente convenção.”*

Já o parágrafo quarto do artigo terceiro do decreto mencionado prevê ainda que a adjetivação será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que tem a incumbência de expedir a certidão desse ato; além disso, o parágrafo primeiro do mesmo artigo afirma que o INCRA deverá regulamentar os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentro de sessenta dias da publicação do decreto. Destarte, volta ao INCRA a responsabilidade de regularização destas terras, tendo em vista que em 1999 tal competência era do Ministério da Cultura. Desse modo, o INCRA publicou a Instrução Normativa nº 20/2005 relatando os critérios para a elaboração dos relatórios de identificação, revogada pela Instrução Normativa nº 49/2008.

Na Instrução Normativa nº 49/2008, o INCRA afirmou que o relatório antropológico constitui peça fundamental para o processo de identificação. Assim, consoante o artigo 10, inciso I, da referida Instrução, tal relatório conterá uma caracterização histórica, econômica e sociocultural do território quilombola identificado. Conterá ainda, informações sobre: as terras e as edificações que englobem espaços de moradia, as fontes terrestres, fluviais, lacustres ou marítimas de subsistência da população, as terras e as edificações destinadas aos cultos religiosos, dentre outras informações pertinentes.

Sem dúvida, trata-se de uma exigência inserida pelo Decreto e alguns questionam como o Incra suprirá a demanda de relatórios antropológicos para

tantos processos; ressalte-se, que tal relatório não tem como função dizer ou não se a comunidade é quilombola, e sim, traçar as características principais das comunidades.

O Ministério Público Federal designa que a ABA (Associação Brasileira de Antropologia) indique peritos para que os relatórios antropológicos, laudos, sejam efetivados. Logo, tais profissionais irão realizar pesquisas nas populações, elaborando laudos chamados de RTID – Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, que serão utilizados no processo de identificação das comunidades.

Como foi dito anteriormente, o processo poderá ser aberto de ofício pelo INCRA, ou pela solicitação de qualquer interessado, de entidades ou associações representativas, conforme afirma o artigo sétimo da Instrução Normativa nº 49/2008; sendo que tal Instrução afirma que o início do processo está sujeito à Certidão no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades Quilombolas da Fundação Cultural Palmares (FCP), destarte, para que as comunidades obtenham seus títulos faz-se mister a certidão da FCP.

Em suma, alguns procedimentos são necessários para a emissão da Certidão da Fundação Palmares: apresentação da ata de assembléia na qual a comunidade aprova sua qualidade de quilombola e um relato da história da comunidade, podendo ainda ser exigida uma visita à comunidade com o escopo de obter mais informações e esclarecer eventuais questionamentos. Então, a partir da emissão da certidão, o perito poderá começar a elaborar o seu Relatório, identificando o território quilombola e demonstrando a sua demanda fundiária. Durante a feitura dos relatórios, as comunidades terão o direito de serem informadas acerca do trabalho realizado; a preservação de sua intimidade, de acordo com seus padrões culturais; o direito de autorizarem para que as informações relatadas nos relatórios sejam utilizadas em outros meios, e acesso aos resultados dos levantamentos realizados, consoante o artigo sétimo da Instrução Normativa nº 49/2008. Os RTIDs são ainda de responsabilidade da Superintendência Regional do INCRA, consoante o artigo 10, da Instrução Normativa nº 49/2008:

A identificação dos limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos a que se refere o art. 4º, a ser feita a partir de indicações da própria comunidade, bem como a partir de estudos técnicos e científicos, inclusive relatórios antropológicos, consistirá na caracterização espacial, econômica, ambiental e sociocultural da terra ocupada pela comunidade,

mediante Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID, com elaboração a cargo da Superintendência Regional do INCRA, que o remeterá, após concluído, ao Comitê de Decisão Regional, para decisão e encaminhamentos subseqüentes.

Nota-se, doravante, que alguns documentos constarão do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, como o cadastramento das famílias quilombolas, o parecer técnico e jurídico, a planta e o memorial descritivo, que irão ser remetidos ao Comitê de Decisão Regional. Este órgão irá analisar e decidir se o laudo está de acordo com as exigências estabelecidas para sua elaboração: se o relatório for aprovado, será encaminhado para publicação, que ocorrerá duas vezes consecutivas no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da Unidade da Federação; caso o laudo não seja aprovado, o Comitê devolverá o relatório para o Coordenador do Grupo Técnico Interdisciplinar para sua revisão ou complementação. Nesse sentido, o parágrafo quarto, do artigo nono, da Instrução Normativa nº 49/2008 afirma que:

Na hipótese de o RTID concluir pela impossibilidade do reconhecimento da área estudada como terra ocupada por remanescente de comunidade de quilombo, o Comitê de Decisão Regional do INCRA, após ouvidos os setores técnicos e a Procuradoria Regional, poderá determinar diligências complementares ou, anuindo com a conclusão do Relatório, determinar o arquivamento do processo administrativo.

No caso de aprovação, concomitantemente à publicação, o RTID deverá ser enviado aos órgãos e entidades, tais quais: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, a Fundação Nacional do Índio - FUNAI, a Fundação Cultural Palmares - FCP; Secretaria do Patrimônio da União – SPU; Serviço Florestal Brasileiro – SFB etc. Tal procedimento é necessário pois se as terras da comunidade estiverem inseridas em territórios administrados por algum desses órgãos, outros atos far-se-ão necessários.

O parágrafo terceiro da já mencionada Instrução Normativa afirma que será dada anuência tácita ao relatório, se em trinta dias tais órgãos não se manifestarem, sendo dada assim a titularidade das terras. Os interessados terão o prazo de noventa dias, após a publicação e as notificações, para contestarem o RTID junto à Superintendência Regional do INCRA, juntando as provas pertinentes.

Se as terras incidirem sobre terras devolutas da União, não haverá maiores dificuldades para a titulação. Todavia, se incidirem sobre terrenos da marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, deverá ocorrer uma atuação conjunta entre o INCRA e a Secretaria de Patrimônio da União, tomando as medidas cabíveis para a emissão do título. Deve-se utilizar da regra da especialidade, em decorrência do princípio de que ao determinar quais serão os bens públicos da União no artigo 20; dos Estados, no artigo 26 e dos municípios de forma residual, a Constituição Federal traça normas gerais.

As propriedades das comunidades remanescentes de quilombos são especiais e devem preponderar frente a um conflito de interesses com normas gerais. O procurador federal Leandro Mitidieri Figueiredo<sup>21</sup> assim entende, adicionando que: “*Ademais, a lei expressamente prevê a possibilidade de titulação de bens públicos às comunidades tradicionais (art. 79, parágrafo quinto, Decreto-Lei nº 9760/46 acrescentado pela MP nº 292/06).*”

Se as terras estiverem localizadas em unidades de conservação constituídas, áreas de segurança nacional, faixa de fronteira e em terras indígenas, o INCRA, o IBAMA, a Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a FUNAI e a Fundação Cultural Palmares atuarão de modo conjunto com o escopo de tomar medidas que conciliem os interesses das comunidades com os interesses do Estado, devendo ser observadas, quanto às unidades de conservação a Lei 9.985/2000.

Sabe-se que o direito a um meio ambiente equilibrado faz parte dos direitos de terceira geração, tendo como princípio o da equidade intergeracional, através do qual o ambiente deve ser protegido para as próximas gerações. Neste sentido, o direito das comunidades quilombolas aos títulos de suas terras deve ser compatibilizado com o Direito Ambiental, haja vista que a relação dessas comunidades e a lógica através da qual se ligam às suas terras é distinta da lógica dos que habitam nas cidades. Com efeito, neste sentido o artigo 13, do Decreto nº 4.887/2003 determina que:

---

<sup>21</sup> FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri, *Remanescentes de Quilombos, Índios, Meio Ambiente e Segurança Nacional: ponderação de interesses constitucionais*. 2006. Disponível em: <[http://www.cpisp.org.br/acoes/upload/arquivos/PonderacaodeInteressesConstitucionais\\_LeandroMitidieri.pdf](http://www.cpisp.org.br/acoes/upload/arquivos/PonderacaodeInteressesConstitucionais_LeandroMitidieri.pdf)> Acessado em 05 de Maio de 2011.

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

Destarte, nesses casos, onde existe título legítimo de propriedade das terras ocupadas, o meio legal deverá ser a desapropriação do imóvel pelo Poder Público, para que se possa, em seguida, dar o título às comunidades. O artigo quinto, em seu inciso XXIV, da Carta Magna, afirma que se a comunidade viver no campo (algo que se dá na maioria dos casos das comunidades quilombolas), ocorrerá a desapropriação em virtude do interesse social, consoante o artigo segundo da Lei 4.132/1962, que considera o interesse social, o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento ou do trabalho agrícola. Faz-se evidente que uma comunidade quilombola rural encaixa-se nessa definição, devendo, pois, ser preservada.

Outro fundamento para a desapropriação é o parágrafo primeiro do artigo 216, da Constituição Federal, que determina que “*o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação [...]*”. Destacando os grupos afro-descendentes como formadores da nossa civilização e cultura, devendo ser protegidos, entre outras formas, através da desapropriação.

O direito de propriedade dos remanescentes de quilombos pode ser considerado contrário ao direito à propriedade, consagrado pela Constituição Federal como direito individual fundamental, no artigo quinto, inciso XXII. Porém, tal colisão é aparente, tendo em vista que através do critério normativo da especialidade, percebe-se que o artigo 68, do ADCT é especial em relação à garantia geral da propriedade. Desta feita, não há que se considerar qualquer colisão aparente.

Já o artigo 14 do Decreto 4.887/2003, aduz que se for 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 a indenização

das benfeitorias de boa-fé, quando couber, seguindo assim, os dispositivos do Código Civil Brasileiro, em seus artigos 1214 a 1220.

Enfim, somente com a publicação do presidente do INCRA reconhecendo e declarando os limites da terra quilombola o processo será encerrado. O presidente terá o prazo de trinta dias para publicar a portaria no Diário Oficial da União e da unidade federativa onde está situado o quilombo.

Ademais, o artigo 24 da Instrução Normativa 49/2008 afirma que o Presidente do INCRA realizará a titulação mediante a outorga de título coletivo e pró-indiviso à comunidade, em nome de sua associação legalmente instituída, sem nenhum ônus financeiro e com obrigatória inserção das cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade, devidamente registradas no Serviço Registral da Comarca de localização das áreas. Assim, percebe-se que as comunidades devem formar associações para que as representem, sendo obrigadas a inscrever seus estatutos no registro competente, somente adquirindo personalidade jurídica deste modo, conforme o *caput* dos artigos 45 e 54 do Código Civil Brasileiro, tendo, a partir daí, a possibilidade de serem titulares de direito, qual seja, o da propriedade das terras.

Nota-se, pois, que os títulos de domínio não serão entregues individualmente, haja vista tratar-se de uma identidade coletiva, devendo conter além do local onde os integrantes moram, os locais utilizados para a reprodução econômica, como também os espaços usados para atividades religiosas, ou seja, todos os ambientes necessários para a reprodução física, socioeconômica e cultural, com o objetivo de preservar a identidade cultural.

Constando no título as cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade, observa-se um caráter *sui generis* da propriedade, pois todos poderão usufruir e usar da terra de maneira coletiva, ficando a associação impedida de dispor do bem; logo, a propriedade não poderá ser oferecida como garantia e nem sofrer constrição judicial, consoante afirma o Procurador Federal Alcides Moreira da Gama, adicionando ainda que elas não estão sujeitas à usucapião. De fato, percebe-se que com a inserção de tais cláusulas o legislador teve o intento de concretizar o disposto no artigo 68 do ADCT, reparando a dívida histórica que o governo brasileiro e sua sociedade tem com esta parcela da população. Em outras palavras, tenta-se melhorar a vida dos descendentes de escravos, resgatando valores culturais e os modos de criar, fazer e viver das comunidades. Consoante

afirma o parágrafo primeiro do artigo 215 da Constituição Federal: “O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.”

Com efeito, é nessa perspectiva o entendimento do Procurador Leandro Mitidieri Figueiredo<sup>22</sup> ao discorrer acerca da importância do direito das comunidades quilombolas e do argumento da segurança nacional, destacando que este princípio fundamental da República, reflexo da soberania, não pode ser contraposto ao direito dos títulos de terras das referidas comunidades, colocando como exemplo a Lei de Segurança Nacional, de 1935 e da ditadura do Estado Novo, que colocou em cheque vários direitos fundamentais. Nessa ótica, é o posicionamento do referido autor:

Destarte, é da essência do Estado Democrático de Direito, no qual se constitui a República (art. 1º, caput, CR), que os direitos fundamentais não sucumbam em nome da segurança nacional, o que somente ocorre em caso de guerra declarada, quando até mesmo o mais importante dos direitos fundamentais é flexibilizado, sendo permitida a pena de morte (art. 5º, inciso XLVIII, CR).

Assim, Figueiredo afirma que em nenhuma hipótese o reconhecimento dos direitos das comunidades remanescentes de quilombos será obstado pelo argumento da segurança nacional, deve ocorrer uma harmonização entre os dois interesses, como é o caso das florestas de preservação permanentes que auxiliam na defesa do território nacional.

## **2.2 DADOS REFERENTES AOS PROCEDIMENTOS FINALIZADOS E EM CURSO NO BRASIL**

No Brasil, conforme informações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, são mais de 200 títulos já emitidos e cerca de 980 processos abertos. Dentre as regiões brasileiras, aquela que aponta o maior número de

---

<sup>22</sup> FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri, *Remanescentes de Quilombos, Índios, Meio Ambiente e Segurança Nacional: ponderação de interesses constitucionais*. 2006. Disponível em: <[http://www.cpis.org.br/acoes/upload/arquivos/PonderacaodeInteressesConstitucionais\\_LeandroMitidieri.pdf](http://www.cpis.org.br/acoes/upload/arquivos/PonderacaodeInteressesConstitucionais_LeandroMitidieri.pdf)> Acessado em 05 de Maio de 2011.

comunidades quilombolas é a região Nordeste, sendo 452 processos em curso no INCRA. Pode-se apontar que um fato que corrobora a presença de maior número de escravos na região são os portos de desembarque do país, que a esta época se concentravam em Recife, Bahia, Rio de Janeiro e São Luís do Maranhão.

Em Pernambuco, em 2008, encontravam-se 120 comunidades, sendo que dentre elas oitenta já possuíam o título qualificando-as como remanescentes de quilombo pelo Governo Federal. Já no Maranhão, pesquisadores afirmam que existem cerca de 530 comunidades, algumas já deram início ao processo, outras não. Na Bahia, aponta-se a existência de aproximadamente 300 comunidades. Na Paraíba, 20 comunidades começaram a luta pela busca do direito ao título das terras em que vivem, dentre elas, podemos destacar: a Comunidade Caiana dos Crioulos, a primeira a ter seu relatório antropológico elaborado em 1998; a Comunidade de Pedra d'Água, a Comunidade de Matão etc.

Cabe salientar ainda, que na região Sul do Brasil, apesar das discretas manifestações sobre a presença de escravos nesta região, são 119 processos abertos junto ao INCRA, demonstrando a existência do uso da mão-de-obra escrava durante muito tempo pelos portugueses, tendo ela chegado a este estado por volta do século XVII.

Já no Norte do Brasil, sobretudo no estado do Pará, são cerca de 240 comunidades já identificadas, o que corrobora a existência de escravos na região, que foram usados além de nas atividades domésticas, nas atividades extrativistas. Assim como em todas as regiões do Brasil, no Pará, os escravos também formaram focos de resistência e participaram da Cabanagem, entre 1835 e 1840.

Por último, na região Sudeste sabe-se que o uso da mão-de-obra escrava foi significativo, precipuamente nos grandes latifúndios de café e cana-de-açúcar. Desta feita, são cerca de 35 comunidades já identificadas em São Paulo, a maioria delas nas proximidades do Vale do Ribeira. Em Minas Gerais são cerca de 400 comunidades, sendo que apenas a metade delas possui a certidão de auto-reconhecimento.

### **3.0 POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS ÀS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS**

Há um grande número de comunidades requerendo o seu direito em nosso país, em decorrência deste fato, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, através da Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais, cria em 2004 o Programa Brasil Quilombola, que discorre acerca da regularização fundiária e das políticas públicas voltadas para estas comunidades.

A partir da Constituição Federal de 1988, as comunidades quilombolas são vistas como sujeitos de direitos. Neste sentido, há um maior diálogo entre as comunidades e o Executivo, que vai proporcionar políticas públicas visando um maior acesso à cidadania. Apesar disto, várias comunidades ainda não tiveram acesso a estas políticas, tendo em vista que muitas ainda não conseguiram finalizar seus processos e outras ainda nem iniciaram o procedimento de regularização dos territórios.

As principais ações do Programa devem ser: capacitação dos agentes representativos das comunidades quilombolas; fomento ao desenvolvimento local para as comunidades; atenção à saúde das comunidades; apoio ao seu desenvolvimento sustentável; pagamento das indenizações aos ocupantes das terras demarcadas e tituladas aos remanescentes de quilombos; reconhecimento, demarcação e titulação das terras; apoio à distribuição de material didático e paradidático para o ensino fundamental em escolas situadas nas comunidades; apoio à capacitação de professores do ensino fundamental que atuam nas comunidades e apoio à ampliação da rede física escolar nas áreas dos remanescentes de quilombos.

Segundo tal programa, os recursos destinados a estas ações aumentaram a partir do ano de 2005 em decorrência do aumento das demandas quilombolas, neste ano, foi apontado R\$ 7.029.000,00; em 2006, R\$13.397.968,00; em 2008 o orçamento subiu para R\$ 53.403.042,00. Adiciona ainda que, se forem somados os investimentos do PBQ aos de saneamento nas comunidades, Programa de Saúde na Família, por exemplo, o valor tende a aumentar.

A Agenda Social Quilombola tem como escopo, juntamente com o Programa, aumentar os benefícios para as comunidades, articulando as ações do governo

federal através do PBQ. Os objetivos são o acesso a terra, a infra-estrutura, qualidade de vida, inclusão produtiva, desenvolvimento local e direitos de cidadania. Tenta-se com isto, inserir as populações quilombolas no Programa Territórios de Cidadania, que visa as regiões com os menores índices de desenvolvimento humano, procurando trazer educação, saúde, emprego e cultura. O Programa prevê o atendimento a 1739 comunidades quilombolas, localizadas em 300 municípios de 22 estados brasileiros.

Entre 2008 e 2011 o Programa prevê um orçamento de R\$ 300.282.234,00 para a regularização fundiária. Com relação à saúde, pretende-se cobrir o atendimento às comunidades dos Programas de Saúde da Família e de Saúde Bucal, procurando respeitar os hábitos e saberes tradicionais.

Em se tratando do saneamento básico, o PBQ afirma que 548 comunidades serão contempladas com obras e instalações para abastecimento de água encanada e melhorias sanitárias implantadas pela FUNASA. Para a educação, prevê-se a capacitação de 5400 professores da rede pública de ensino, bem como o envio de 280 mil exemplares de material didático contendo temas ligados à história e culturas afro-brasileiras, consoante a Lei 10639/2003, discorrendo ainda acerca da melhoria da estrutura das escolas.

Outros programas prevêem o acesso à alfabetização, são eles: Quilombola Venha Ler e Escrever e Brasil Alfabetizado, do Ministério da Educação e Cultura, como forma de inserir o quilombola no mundo da informação. Há ainda o Programa Luz para Todos e o programa de construção de cisternas.

Outras iniciativas são direcionadas para as comunidades com relação à produção e ao fomento regional, e ainda buscando recuperar os problemas ambientais que ela tenha tido. O Governo Federal prevê ainda a universalização do Programa Bolsa Família, almejando expandir para mais de 33500 famílias quilombolas.

Todavia, muitas comunidades ainda não tiveram acesso a estas políticas públicas. Segundo o Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (INESC), o valor destinado ao Programa Quilombola foi utilizado de maneira ínfima, deixando à míngua várias comunidades. Em matéria de 2009, o INESC<sup>23</sup> demonstra que o

---

<sup>23</sup>Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2009/novembro/consciencia-negra-governo-ja-deixou-de-aplicar-r-178-milhoes-no-brasil-quilombola/>> Acessado em 15 de Maio de 2011.

governo Federal pretendia, entre 2008 e 2011, investir mais de R\$2 bilhões em ações que beneficiassem os quilombolas, todavia, no ano de 2009, o Programa Brasil Quilombola, que tinha um orçamento previsto de cerca de R\$ 57,6 milhões, investiu somente R\$13 milhões, esbarrando em obstáculos para o repasse das verbas. Conforme afirmam Rainha e Lopes<sup>24</sup>:

Ainda segundo o INESC, na ação de reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombo, foram utilizados em 2008 cerca de 55,73%, de um total autorizado de R\$ 7,4 milhões. No ano seguinte, em 2009, foram gastos apenas 33,46%, de um orçamento de R\$ 10,287 milhões. Para se ter uma idéia do que deixou de ser investido, somente em 2009 o montante foi de R\$ 6,8 milhões.

Conclui-se, pois, que a partir da regularização fundiária e do auto-reconhecimento das comunidades, estas passam a ser vistas de outro modo pelo Governo Federal, que, dando ênfase ao princípio da igualdade, vai procurar dar a estas populações benefícios que vão lhes proporcionar uma melhor qualidade de vida, dando visibilidade a pessoas que tanto foram excluídas e deixadas às margens da sociedade. Todavia, faz-se mister que os trâmites burocráticos e administrativos não se sobreponham aos interesses das populações, como foi corroborado pela pesquisa do INESC. A lei existe, assim como o orçamento previsto, devendo, pois, ser respeitados.

Cabe ainda salientar que, quando as políticas públicas chegam às comunidades, é, sobretudo, em decorrência do aspecto econômico destas, e não de suas características peculiares. Acreditamos que o estado deve atuar de modo a promover a igualdade e o bem estar dessas comunidades, de modo que elas saiam de uma situação de segregação espacial e socioeconômica, algo que não é percebido, haja vista os interesses contraditórios da mídia, de projetos de lei e de políticas que aumentam as relações de conflito, não resolvidos pelo Estado. O Brasil ainda não conseguiu se estruturar de modo a respeitar a questão pluriétnica existente, e se assim não o fizer, vários grupos vão continuar segregados e excluídos tanto espacialmente quanto sócio-economicamente.

---

<sup>24</sup> LOPES, Danilo Serejo; RAINHA, Roberto. *A titulação dos territórios quilombolas: uma breve leitura dos oito anos de governo Lula*. 2009. Disponível em: < <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2011/janeiro/artigo-a-titulacao-dos-territorios-quilombolas/>> Acessado em: 15 de Maio de 2011.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final do presente trabalho, concluímos que a atividade acadêmica pode ser utilizada de modo a ajudar a concluir processos políticos e sociais. De modo que a escolha do tema quilombola foi feita com o escopo de se discutir a temática e suas conseqüências, assim como as dificuldades do processo. A partir de uma reflexão histórica, bem como da discussão acerca da categoria quilombo, produz-se cientificamente com o objetivo de democratizar o conteúdo, como também de enunciar o tratamento legal referente à questão quilombola e a necessidade da sua efetivação.

Nessa abordagem, faz-se mister refletir a partir da premissa do *Método Sociológico*, que leva em consideração algo que leciona Eco (1989), para quem o direito é dinâmico, evoluciona e se transforma continuamente no tempo, independentemente das vontades particulares e em consonância com as diversas manifestações do espírito popular; logo, deverá assim ser interpretado, para que possa ser efetivado na prática e não apenas escrito.

Da época colonial aos dias atuais é visível a luta dos negros para garantir a inserção na sociedade de uma maneira digna e cidadã. As comunidades remanescentes de quilombo são símbolos das mais diversas formas de resistência, se constituindo não somente por pessoas negras e estando espalhadas por todas as regiões do país. Por conseguinte, sinaliza-se a necessidade de se discutir a maneira como se faz política no Brasil, bem como as atividades através das quais se efetivam direitos que estão inseridos em nossa Carta Magna.

De fato, durante séculos o Brasil utilizou de mão-de-obra escrava, tendo abolido a escravidão tardiamente em função de pressões internacionais, e não com o objetivo de integrar o negro na sociedade brasileira; logo, por bastante tempo, estes ficaram às margens da sociedade, como ainda podemos perceber hodiernamente. Mas, com o passar do tempo, construiu-se uma ideologia de que em nosso país haveria uma democracia racial, onde todos são respeitados, questão que passou a ser contestada por vários pensadores brasileiros ao longo século XX.

Compreendemos que foi com a Constituição Federal Brasileira de 1988, como visto anteriormente, que se criou o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, resultado de pressões do Movimento Negro, com o objetivo de se estabelecer uma política compensatória para os remanescentes de quilombos,

aqueles que tanto foram explorados e subordinados, que se começou a pensar numa forma de recompensa a essa parcela da população.

Portanto, trata-se de mais de um século de luta, com o escopo de se manterem coesos física, sócio e culturalmente, contra um Estado que oprime as populações negras, na medida em que não garante que seus direitos de cidadãos sejam efetivados na prática.

De acordo com o Instituto de Colonização e Reforma Agrária do Brasil, em nosso país existem vinte e quatro estados onde existem comunidades quilombolas, sendo mais de 11.070 famílias, espalhadas em cerca de 200 comunidades, já com os títulos oficialmente regularizados. Na Paraíba, mais de vinte comunidades estão lutando pela efetivação do seu direito, que tem como instrumento principal os relatórios antropológicos de identificação.

Neste trabalho buscou-se refletir acerca da dimensão histórica, política e legal do direito das comunidades remanescentes de quilombos referente à titulação de suas terras. Após duas décadas da vigência do artigo 68, somente cerca de duzentos títulos foram emitidos, mesmo havendo um total de aproximadamente três mil comunidades existentes, o que corrobora a ineficiência do referido artigo, consoante afirma a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Nota-se, pois, que o processo é lento e moroso, corroborando-se um caráter mitigado da efetividade do direito, o que se torna ainda mais difícil com a dificuldade de conceituações exatas e determinadas exigidas pelos âmbitos acadêmico, jurídico e legislativo. Mas, apesar de todos esses entraves, o movimento quilombola vem exigir a efetivação de seu direito fundamental, através do apoio dos indígenas e de brancos que se juntaram para fortificar esta luta. São mais de cento e vinte anos de espera, e já que o governo federal não atua de forma efetiva, faz-se necessário que tais comunidades continuem lutando por seus direitos, se mobilizando e se manifestando. Ora, o direito das comunidades quilombolas está previsto na Constituição Federal, sendo norma cogente e imperativa; logo, não pode ser desprezada por nossos representantes, bem como pelo universo acadêmico e por toda a população brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Os quilombos e as novas etnias**. In: O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). *Quilombos: identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Co-edição: ABA, 2002.

ARRUTI, José Maurício P. *Quilombos*. **Raça: novas perspectivas antropológicas**/ Livro Sansone, Osmundo Araújo Pinho (organizadores). 2 ed. Ver. Salvador : Associação Brasileira de Antropologia: EDUFBA,2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Programa Brasil Quilombola**. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Governo Federal. Brasília, 2005.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

Convenção Internacional nº 169, da Organização Internacional do Trabalho – OIT: promulgada pelo Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004.

Decreto nº. 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 2003.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1978, v I [1964]

\_\_\_\_\_; PEREIRA, João Baptista Borges; NOGUEIRA, Oracy. **A questão racial brasileira vista por três professores**. Revista USP, São Paulo, n. 68, p. 168-179, dez./fev. 2005-2006. Dossiê Racismo I.

LEITE, Ilka Boaventura. **Os quilombos no Brasil: Questões conceituais e normativas**. Florianópolis: NUER/UFSC, 2000.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

O'DWYER , Eliane Cantarino. **Quilombos e a Prática Profissional dos Antropólogos**. In: O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). *Quilombos: Identidade Étnica e Territorialidade*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2002.

SANTANA, Gisely Bárbara Barreto. **A foto cabe na moldura? A questão quilombola e a propriedade.** Dissertação de Mestrado, UNB, 2008.

SOUZA, Bárbara de Oliveira. **Aquilombar-se: Panorama Histórico, Identitário e Político do Movimento Quilombola Brasileiro.** Dissertação de Mestrado, UNB, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Comunidades Quilombolas: direito à terra.** Brasília, Fundação Cultural Palmares/MinC/Editorial Abaré, 2002.

## **DOCUMENTOS ELETRÔNICOS**

<[www.palmares.gov.br](http://www.palmares.gov.br)>

<[www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br)>

<[www.koinonia.org.br](http://www.koinonia.org.br)>

<[www.seppir.gov.br](http://www.seppir.gov.br)>

<[www.inesc.org.br/](http://www.inesc.org.br/)>

<[www.racismoambiental.net.br/](http://www.racismoambiental.net.br/)>

<[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>

<[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>

<[www.cnma.org.br](http://www.cnma.org.br)>

<[www.nead.org.br](http://www.nead.org.br)>

<[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)>