

# REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 48 • nº 192  
outubro/dezembro – 2011

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

# Quilombola

## A legislação e o processo de construção de identidade de um grupo social negro

Tarcísio Henriques Filho

### Sumário

Considerações iniciais. A necessidade de preservação dos interesses dos grupamentos negros. Quilombolas em Minas Gerais. O problema quilombola ao longo da história. O quilombola e a sociedade brasileira. Legislação federal, conceito e proteção dos quilombolas. Quilombolas e outros grupamentos negros na sociedade brasileira. O caso da comunidade negra de Rio das Rãs. Regras de proteção aos grupamentos formadores de nossa estrutura social. O art. 68 do ADCT e sua regulamentação. Ações afirmativas e proteção dos quilombos – uma distinção necessária. O Decreto nº 4.887/2003.

### *Considerações iniciais*

As questões envolvendo os quilombolas no Brasil nunca foram enfrentadas com a necessária profundidade e, exatamente por isso, são sempre recorrentes.

Mesmo os dados sobre tais grupamentos, informações sobre seu número, suas tradições, saberes e fazeres nunca foram suficientemente levantados; podemos afirmar, sem medo de errar, que pouco sabemos sobre tais comunidades. Até mesmo uma adequada classificação das mesmas é algo ainda que não foi realizado. Tais falhas comprometem não só as ações públicas destinadas a esses grupos sociais, mas também a compreensão da própria identidade nacional, já que o país nada seria sem a contribuição essencial que os escravos deram à nossa sociedade e à sua construção.

Tarcísio Henriques Filho é Procurador da República em Minas Gerais.

Interessante relembrar, nesse sentido, as palavras de Joaquim Nabuco, no clássico “O Abolicionismo”. Depois de mencionar com propriedade que “os negros nos deram um povo”, afirmou o seguinte:

“Tudo o que significa luta do homem com a natureza, conquista do solo para a habitação e cultura, estradas e edifícios, canaviais e cafezais, a casa do senhor e a senzala dos escravos, igrejas e escolas, alfândegas e correios, telégrafos e caminhos de ferro, academias e hospitais, tudo, absolutamente tudo que existe no país, como resultado do trabalho manual, como emprego de capital, como acumulação de riqueza, não passa de uma doação gratuita da raça que trabalha à que faz trabalhar” (NABUCO, 1891).

Os escravos, assim, foram diretamente responsáveis pela construção do país. Eles nos deram um povo, foram eles que “construíram o nosso país”.

De fato, ainda com Nabuco (1891), os “africanos e seus descendentes (...) são responsáveis pela adequação, nos trópicos, da tecnologia pré-capitalista brasileira, como, por exemplo: a mineração, a medicina, a nutrição, a agricultura, a arquitetura e a construção”.

Tudo isso já tornaria importante e necessária uma adequada proteção aos interesses jurídicos dessa comunidade que é hoje representada na estrutura social do país pelos remanescentes das comunidades dos quilombos e pelos demais grupos sociais descendentes dos antigos escravos. No caso dos quilombos, como definido no texto constitucional, essa mesma proteção passa pelo reconhecimento de que as áreas por eles ocupadas lhes pertencem de direito e, por isso mesmo, a eles devem ser tituladas, como foi o desejo do legislador constituinte. Tal titulação, contudo, a despeito da clareza da regra constitucional, ainda não existe. Não há comunidade quilombola que tenha recebido do Estado Nacional a titulação das áreas que ocupa.

Para os demais grupos sociais descendentes dos escravos foram estabelecidas regras constitucionais contendo outras diretrizes, mas que também existem para assegurar a preservação de suas manifestações culturais e suas tradições, que foram e são tão importantes para a compreensão da identidade cultural do país.

Antes de discutirmos as consequências dessas opções constitucionais, vale a pena apresentar algumas considerações sobre os pressupostos fáticos envolvidos na questão quilombola.

De fato, é evidente que uma adequada compreensão dessas questões é algo que ainda não foi alcançado e só o será se insistirmos sempre em tais temas.

O descaso com que a questão é enfrentada pode ser demonstrado com o uso que fazemos de algumas palavras. Com efeito, podemos ter uma clara percepção dos mecanismos de coerção social observando a utilização e os sentidos que são dados a algumas palavras e os seus significados prevalentes. Entre tantos exemplos possíveis, a utilização da palavra *negro* como sinônimo ou variação para sujo ou malvado, por exemplo<sup>1</sup>, demonstra e comprova esse uso distorcido e preconceituoso das palavras.

Todas as circunstâncias envolvidas na questão dos quilombos, toda a questão quilombola, enfim, é importante e fundamental para a formação sociocultural do Brasil, e isso significa que não se pode compreender nossa sociedade e até mesmo suas instituições se não se fizer um esforço para a compreensão de tal problemática. Contudo, infelizmente, tal matéria nunca foi tratada com o devido cuidado pelos poderes instituídos. Esses poderes, aliás, de um modo ou de outro, sempre foram formados por representantes das classes sociais dominantes e esses representantes tiraram proveito dessa situação e fizeram prevalecer seus próprios e específicos interesses.

<sup>1</sup> Verbete *sujo e malvado* (HOUAISS, 2010).

É essa a classe social que escreve a história e por muito pouco não é a versão dela a última palavra sobre o que de fato representou e representa o quilombo para a sociedade nacional. Essa visão externa do tema, sem qualquer menção ao que dele pensavam os seus membros formadores, constitui um grande obstáculo para a adequada compreensão de sua verdadeira contribuição para o processo cultural de construção da própria identidade nacional. Por isso é fundamental resgatar os quilombos e construir uma tela de proteção, sobretudo jurídica, para os interesses que neles se encontram envolvidos.

A identidade nacional, dessa forma, passa necessariamente pela tutela dos interesses das comunidades remanescentes de escravos – sejam elas os quilombos ou não – e isso torna essencial a apontada estruturação de uma adequada proteção jurídica aos interesses dessas comunidades.

#### *A necessidade de preservação dos interesses dos grupamentos negros*

O reconhecimento da contribuição desses grupamentos humanos para a sociedade nacional é extremamente importante, e isso justifica não só a necessidade de se preservarem os registros, mas também os sítios históricos e seus grupamentos humanos remanescentes; torna essencial a proteção dos seus usos e costumes, modos de fazer e de viver, e, ao final, justifica a própria instituição de regras constitucionais e legais de proteção aos interesses desses grupamentos humanos.

Muitos são os argumentos e provas que corroboram essas constatações. Queremos, neste texto, abordar alguns desses argumentos com o desejo de delinear e assegurar a estruturação de instrumentos jurídicos suficientes e adequados para viabilização e efetivação da vontade do legislador constituinte, autor do dispositivo constitucional inserido no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo, com todas as letras, que

“Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

Não é preciso muito esforço para concluir que nem mesmo essa pequena proteção aos quilombolas foi suficientemente observada pelos poderes instituídos.

Longe estamos de assegurar-lhes condições para sua preservação como grupamento humano e como parte integrante e fundamental da sociedade nacional.

Os interesses desses grupamentos humanos não têm qualquer proteção e o mesmo pode ser dito dos demais grupos descendentes dos escravos.

A proteção prevista no § 5º do art. 216 da Constituição, nesse sentido, também não foi implementada na prática como pretendia o constituinte. Esse dispositivo constitucional determina que “ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombolas”. O mesmo pode ser dito das regras constitucionais contidas nos arts. 215 e seguintes, principalmente no § 1º desse dispositivo, que atribui ao Estado a obrigação de assegurar a proteção “[d] as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”.

Tudo o que se refere aos quilombolas e aos demais grupamentos negros participantes do processo de formação do Brasil encontra-se por construir ou estruturar.

#### *Quilombolas em Minas Gerais*

Os dispositivos constitucionais não tiveram qualquer influência sobre a realidade das diferentes comunidades quilombolas espalhadas pelo país.

Para dar concretude à crítica que tecemos à atuação dos entes estatais, comprovando a ausência de resultados concretos

para o que determinou o constituinte, basta considerar que em Minas Gerais, como aponta levantamento realizado pelo Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva – CEDEFES, não há nenhuma comunidade quilombola com titulação regular de seu território.

Transcrevo as afirmações dos pesquisadores da referida entidade não governamental:

“De todas as comunidades listadas pela Fundação Cultural Palmares, somente uma, a comunidade de Porto Corís, no município de Leme do Prado, tinha obtido o seu título de terra, de acordo com o disposto constitucional. A ausência desses títulos mostrou-nos que muito havia por se fazer na questão quilombola. Nesse aspecto, podemos dizer que a situação até mesmo piorou de lá até hoje, pois, com a construção da barragem de Irapé, essa comunidade perdeu o território que ocupava, de forma que no Estado, hoje, não há nenhuma comunidade titulada” (SANTOS; CAMARGO, 2008, p. 12).

O próprio levantamento, que teve seu resultado divulgado em 2008, menciona a existência de outras 438 (quatrocentos e trinta e oito) comunidades no Estado, e só isso já demonstra, de fato, que há “muito (...) por se fazer” até que se tenha alcançado o que pretendeu o legislador constituinte.

### *O problema quilombola ao longo da história*

Voltemos à questão do uso inadequado das palavras e seus sentidos.

Lambe-sujo é, segundo o Dicionário Aurélio, uma festa do Estado de Sergipe, um “folguedo popular, de caráter dramático, que lembra a luta contra os quilombos” (HOUAISS, 2001).

Não se conhece folguedo popular com preocupação inversa, ou seja, celebrar a resistência dos quilombolas à sociedade

escravagista colonial e ao modelo social que aquela sociedade representava.

Pode-se afirmar, com segurança, que a memória desses grupamentos humanos praticamente não existe, a despeito de suas enormes e infinitas contribuições para a cultura nacional.

Prevalecem, e as palavras demonstram isso, os interesses do lado socialmente dominante e se perde uma parte significativa do processo histórico decorrente da ação dos quilombolas e dos seus membros componentes. O mesmo pode ser dito dos demais grupos descendentes dos escravos.

Em outras palavras, os interesses das classes sociais subjugadas são desconsiderados e se perdem no processo social de formação da sociedade brasileira. Foi o que aconteceu com os quilombolas e com os demais grupamentos negros.

Não dá para esconder, contudo, que a questão quilombola sempre foi uma preocupação constante das autoridades coloniais. Muitos são os documentos históricos que deixam transparecer essa preocupação.

Citemos alguns desses documentos.

Vainfas (1996, p. 63) diz o seguinte:

“Fins do século XVI, inícios do século XVII: tempo em que a escravidão africana crescia expressivamente na agromanufatura do açúcar, substituindo o cativo indígena. As insurreições de escravos não tardariam a se alastrar pelo litoral da América portuguesa, sobretudo no Nordeste. O medo que colonos, jesuítas e autoridades régias havia muito sentiam dos índios seria, então, cada vez mais acrescido pelo pavor das rebeliões negras, pânico de longuíssima duração que, longe de se restringir ao período colonial, atingiria seu ápice no século XIX”<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> No mesmo trecho, o historiador aponta que “Palmares foi, com efeito, a maior rebelião e a manifestação mais emblemática, como é sabido, dos quilombos coloniais. Resistiu por cerca de cem anos às expedições repressivas, promoveu assaltos aos engenhos

A repetição de Palmares era uma preocupação constante das autoridades coloniais e norteou por muitos anos as suas iniciativas e políticas.

Magno Guimarães (1996, p. 158), abordando a questão de quilombolas em Minas Gerais durante o século XVIII, traça-nos o seguinte retrato:

“Em 21 de novembro de 1719, Assumar escreveu ao ouvidor geral da comarca do Rio das Mortes, uma das subdivisões administrativas da capitania. Após ordenar medidas para a destruição do quilombo do Caraça, fez uma série de observações que nos permitem perceber não só o que ele próprio pensava sobre a escravidão, mas também qual era o pensamento, de certa forma dominante, que acabava por determinar a atuação do Estado.

Inspirado em outra legislação, Assumar sugeriu que a punição para o escravo fugitivo recapturado fosse o corte de ‘uma artéria do pé’. (...) propôs (...)

‘porque já me andava remordendo este cuidado e tenho entendido que sem uma severidade mui reta contra os negros, poderá suceder que um dia seja este governo teatro lastimoso dos seus malefícios e que suceda o mesmo que nos Palmares de Pernambuco, ou muito pior, pela diferente liberdade que os negros têm neste governo (...) sendo certo que não é verdadeira escravidão a forma em que hoje vivem quando com mais propriedade se lhe pode chamar liberdade licenciosa’”.

Interessante é sua avaliação de Minas, que Magno Guimarães (1996) chega a

---

e povoações coloniais e estimulou fugas em massa de escravos na capitania. Palmares provocou tanta inquietação entre colonos, padres e funcionários del rei que a própria Monarquia portuguesa, submetida a inúmeras pressões, tentou em diversos momentos negociar com os rebeldes, a exemplo do que os governos coloniais fizeram ou fariam em outras partes da Afro-América (...)” (VAINFAS, 1996, p. 63).

definir como “uma das mais expressivas reflexões sobre o caráter de Minas e dos mineiros”,

“(...) os dias nunca amanhecem serenos: o ar é nublado perpétuo; tudo é frio naquele país, menos o vício, que está ardendo sempre (...) a terra parece que evapora tumultos; a água exalta motins; o ouro toca desaforos; destilam liberdades os ares; vomitam insolência as nuvens; influem desordens os astros; o clima é tumba da paz e berço da rebelião; a natureza anda inquieta consigo e, amotinada lá por dentro, é como no inferno” (GUIMARÃES, 1996, p. 158).

Outro autor, Ramos (1996, p. 176-177), aponta que

“Ao longo dos anos 1711 a 1720 (...) tornaram-se claros os problemas que atormentariam a região por mais de um século. O medo sempre presente da rebelião escrava seria relacionado tanto à presença de quilombos como ao armamento de escravos por senhores que assim acreditavam estar protegidos contra os salteadores, que abundavam na região. (...) A história de Vila Rica pode ser escrita a partir dos relatórios sobre as atividades dos quilombolas. Uma das mais remotas referências em Minas Gerais foi feita pelo governador Antonio de Albuquerque (...), em janeiro de 1711, quando escreveu sobre ‘muitos escravos fugidos, roubando, escalando roças e assaltando os passageiros nas estradas’. Em 1718, o conde de Assumar passaria a ver os quilombolas como matéria ‘de tanta importância (...) que dela pode depender a conservação ou ruína deste país...’. Ele descrevia a situação nos seguintes termos:

‘Não só a infestar as estradas e os que andam por elas, mas aos que habitam nos sítios e roças ainda vizinhas às vilas, levando-lhes de casa não só

ouro, mantimentos, mas cousas de menos importância e mais volume, porque tudo toma lugar, o seu atrevimento juntando-se em quadrilhas de 25 e quarenta armados e defendidos das armas [com] que fogem aos seus senhores e que apanham aos passageiros...”.

Santos Gomes (1996, p. 283-284), na mesma linha, menciona que, “para a maioria dos senhores de escravos, a existência dessas redes de solidariedade representava uma ameaça permanente”; e acrescenta, no que nos interessa, que

“As constantes fugas, o possível incitamento e comunicação com as revoltas de escravos e as razias que podiam ser realizadas pelos quilombolas causavam temor entre os fazendeiros. Aliás, para estes, a simples existência de grupos de quilombolas representava uma ameaça a sua autoridade e ao controle de suas fazendas, já que a ameaça de fugas para os mocambos era constante. De outro modo, os ataques, assaltos e roubos às fazendas e os assassinatos praticados pelos quilombolas deixavam os senhores sobressaltados. Exemplo disso é o fato de que em 1885 os fazendeiros da região de Capivari reclamavam que ‘Além do roubo escandaloso que sofremos em nossos cafezais, a ponto de ficarem reduzidas a menos de metade as nossas colheitas, e dos assaltos noturnos às propriedades, vivemos inteiramente sobressaltados pelo perigo iminente das relações dessa gente (...) com os nossos escravos’”<sup>3</sup>.

Como nessa reclamação, em muitos outros documentos históricos do período colonial encontramos reproduzido ou

<sup>3</sup> Trecho da reclamação dos fazendeiros é extraído de uma “representação dos fazendeiros (...) ao chefe de polícia da província do Rio de Janeiro”, datado de 10 de fevereiro de 1885, citado em Humberto Fernandes Machado (1983, p. 233).

materializado o temor da elite e das autoridades coloniais com a existência desses grupamentos humanos.

Tais grupamentos humanos, mesmo assim, eram parte integrante da estrutura social da época, representando, em alguns casos, a própria condição de sobrevivência dos grupamentos “legais”, já que para eles forneciam os mantimentos e produtos necessários à sua sobrevivência.

Neste sentido, Magno Guimarães (1996, p. 142-143) aponta o seguinte:

“(…) O exposto toca em um ponto fundamental: os diversos tipos de ligações existentes entre os quilombos e a própria sociedade escravista. Essas ligações manifestavam-se principalmente por:

- relações comerciais clandestinas com contrabandistas, taverneiros, negras de tabuleiro, fazendeiros;
- ataques a viajantes, tropeiros, fazendas, periferias de vilas e aldeias;
- uma rede de informações que começava dentro das senzalas e terminava dentro dos quilombos;
- relações afetivas estabelecidas entre escravos, forros e quilombolas, visto que estes comumente frequentavam as periferias dos centros urbanos ou as fazendas no meio rural.

Se os tipos de vínculos são vantajosos para os quilombos, pois se constituem em mecanismos de sua sobrevivência, outro tipo de vínculo, desta feita negativo, era constituído pelos constantes ataques executados pelas tropas repressoras da sociedade escravista”.

Tais questões, como enfatizamos, demonstram a necessidade de se compreender os quilombos para se compreender a própria sociedade nacional; e isso, como pretendemos, passa pela estruturação de uma rede de proteção adequada aos interesses das mencionadas comunidades, o que passa pelo pleno cumprimento da disposição constitucional contida no men-

cionado art. 68 do ADCT, pela efetivação da rede de proteção prevista nos arts. 215 e seguintes da mesma Constituição.

### *O quilombola e a sociedade brasileira*

Do que acima ficou consignado, o importante é reconhecer que, mesmo provocando medo e temor nos agentes coloniais e na elite da época, os quilombolas não conseguiram influenciar o processo histórico de uma forma direta. Eles não conseguiram, na verdade, nem mesmo sobreviver, ou foram poucos os que conseguiram.

Eles tiveram um importante papel na sociedade da época e estabeleceram uma influência permanente na sociedade que veio a existir depois disso, mas não tiveram nenhuma chance ou oportunidade de ver preservados seus interesses.

Por todos, Freitas (1996, p. 290), assevera que

“Os quilombos medravam à margem da sociedade escravista: marginalidade geográfica, econômica e social. Não ofereciam, à vista disso, qualquer risco realmente sério ao sistema. Causavam perturbações e prejuízos, é certo, porém deixavam-no intacto. Configurando uma forma elementar de luta e libertação, mostravam-se incapazes de subjugar e transformar a sociedade inteira. Trata-se de uma luta repetitiva e sem esperança.”

Teria sido interessante se pelo menos um só dos quilombolas brasileiros existentes no período colonial tivesse conseguido sobreviver ao processo permanente de combate a que todos eles foram submetidos pelas autoridades coloniais. Se isso tivesse sido possível, hoje teríamos maiores elementos para compreensão da própria identidade nacional.

Nenhum desses grupos sociais, contudo, sobreviveu.

Hoje, o que sabemos desses grupos sociais é resultado de pesquisa arqueológica ou fruto do que se conhece

desses grupamentos que sobreviveram em outras regiões das Américas. É o caso, por exemplo, do quilombola noticiado por Prince (1996, p. 52-):

“(…) sabemos realmente pouco sobre Palmares, (...).

Palmares, como todos sabemos, foi uma entre outras sociedades de negros quilombolas (em alguns casos, comunidades isoladas, em outros, confederações, repúblicas, ou nações) que se formaram e floresceram durante a época colonial em toda a América, onde quer que tenha existido a escravidão africana. Enquanto essas comunidades quilombolas eram, de certa forma, a antítese de tudo o que a escravidão representava, elas eram ao mesmo tempo, em todo lugar, uma parte embaraçosamente visível desses sistemas (...). Minha própria especialidade é uma sociedade quilombola localizada a cerca de 2.500 quilômetros ao norte de Palmares, onde é hoje a república do Suriname (...). À primeira vista, ela parece ter muitas semelhanças com Palmares, mas com uma grande diferença – os quilombolas saramakas continuam a existir hoje como um povo orgulhoso e semi-independente. (...)”.

Não se afirmou no texto, mas o outro lado da moeda é que Palmares não continuou “a existir” depois da guerra que lhe moveram “holandeses e portugueses”<sup>4</sup>.

Os interesses das elites brasileiras de então impediram que uma parte significativa

<sup>4</sup> Price (1996, p. 53), afirma o seguinte: “se dependêssemos apenas de documentos escritos –, e os documentos holandeses das guerras contra os saramakas são bastante semelhantes aos documentos holandeses e portugueses das guerras contra Palmares – poderíamos ter uma visão da sociedade saramaka, durante seu primeiro século de existência, muito parecida com a visão que temos de Palmares durante seu próprio século de esplendor. No entanto, com base em outros tipos de evidência – não disponíveis para Palmares – agora sabemos que esse retrato dos saramakas seria incompleto e falso em muitos e importantes aspectos”.



de nossa história pudesse ser preservada e conhecida pelas gerações posteriores.

Precisamos, então, buscar registros e informações em outras regiões ou países para tentar compreender melhor a sociedade colonial e seus grupamentos sociais e, com isso, viabilizar a própria compreensão da sociedade nacional e de seu processo de desenvolvimento histórico.

É necessário, para delimitar melhor as dificuldades para compreensão dos quilombolas brasileiros, a parcial e interessada descrição que deles faziam seus “inimigos”. Eis o que diz Price (1996, p. 53) sobre isso, “(...) é um exercício possível tentar ‘penetrar’ nesses documentos para buscar entender, de dentro, aquilo que aqueles observadores olhavam fundamentalmente de fora. Mas esse esforço acaba por ter um alcance dramaticamente limitado, conforme vou sugerir, quando situado no contexto de informações produzidas pelos próprios saramakas. É importante enfatizar que a maior parte de nosso conhecimento sobre Palmares se origina de escritos semelhantes de militares ou de autoridades, todos empenhados em destruir o grande quilombo. Assim, esses escritos são bons em descrever fortificações militares, armas palmarinas e coisas afins. Nunca devemos esquecer que quase tudo que sabemos sobre Palmares deriva das palavras escritas por seus inimigos mortais”.

Não sabemos nada do que foi Palmares nem dos outros quilombolas nacionais.

Eles tiveram uma enorme influência na formação de nossa cultura mas não deixaram, a despeito disso, elementos que pudessem sinalizar para a possibilidade de um desenvolvimento alternativo da sociedade nacional, sempre vinculada, por isso mesmo, aos interesses de uma pequena classe dirigente que fazia do processo histórico e de seu desenvolvimento algo essencialmente vinculado a seus interesses.

Os interesses dessa classe dirigente, nesse sentido socialmente restritos e parciais, chegaram até mesmo a construir obstáculos legais para proteção dos interesses contrapostos ou dos demais grupamentos sociais. Um exemplo evidente disso pode ser extraído da própria legislação fundiária do país, que de modo direto sempre foi um obstáculo ao reconhecimento do direito de propriedade dos grupos minoritários.

Com propriedade, o Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia, Almiro Sena, assevera que “mais de três séculos e meio de escravidão estão cravados no cerne das instituições nacionais”. Esse fato torna imprescindível analisar e compreender a escravidão e suas consequências – principalmente “o preconceito e a discriminação racial como dados reais da sociedade brasileira” – para a compreensão de nossas próprias instituições, inclusive as próprias instituições jurídicas. Só seremos capazes de compreender a importância e a essencialidade das “medidas concretas de promoção da igualdade” e proteção dos interesses dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, entre os quais, no que nos interessa, as comunidades remanescentes dos quilombos, e com isso assegurar a construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária, como desenhado pelo constituinte no inciso I do art. 3º da Constituição Federal, se buscarmos compreender todos os sentidos e consequências do processo escravagista.

Exemplo disso é o que aconteceu com a chamada “questão da terra” logo depois do momento da abolição da escravidão.

Sobre esse tema, permitam-me lançar mão aqui, pela sua enorme propriedade, das considerações feitas pelo mencionado e ilustre Promotor de Justiça baiano Almiro Sena (2010, p. 92-93):

“No que concerne, todavia, às barreiras institucionais, supra-referidas, essas não foram, no Brasil, uma novidade trazida pelo Século XX, pois ainda na segunda metade do Século

XIX, já nos albores da extinção formal da escravatura, as elites brasileiras da época deram um passo fundamentalmente importante para ceifar qualquer possibilidade de ascensão social futura da população negra que seria liberta. Assim, apenas 14 dias após a aprovação pelo Parlamento brasileiro da Lei Eusébio de Queiroz, a qual extinguiu, de uma vez por todas, o tráfico transatlântico de homens, mulheres e crianças negras como escravos para o Brasil, foi aprovada também a denominada ‘primeira Lei de Terras do Brasil’, Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, estabelecendo que, a partir daquela data, a aquisição de terra só poderia ser feita mediante compra e não, como até então era possível, por meio da posse daquelas áreas ainda não apropriadas ou por doação do Estado (...).

Ademais, a discussão sobre a elaboração da primeira lei de terras brasileira já era realizada pelos grandes latifundiários, escravocratas e autoridades públicas, há vários anos, sabendo todos, desde que em 1830 a Inglaterra, detentora do maior poderio naval da época, publicou uma lei proibindo o tráfico negreiro, que era apenas uma questão de tempo para que a exploração da mão-de-obra escrava ficasse totalmente inviabilizada nas Américas. Paralelamente, como questão correlata, discutia-se, há muito também, o que fazer com todos aqueles negros libertos no dia seguinte à abolição e, invariavelmente, surgia a preocupação de que aquelas pessoas, através da posse ou de doação de terras do Estado, adquirissem a condição de proprietário, sendo a Lei Eusébio de Queiroz apenas o momento culminante da ‘tragédia’, a abolição, que já se anunciava.

A Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850 (...) foi, portanto, a solução bra-

sileira para resolver esse ‘problema de negro-proprietário’, sepultando, de vez, qualquer chance de melhoria real das condições de vida dessa população, mesmo após liberta da escravidão.

Simultaneamente, o governo brasileiro, em relação aos imigrantes brancos, na mesma Lei de Terras, no seu art. 18, dispunha que mandava: ‘vir anualmente, à custa do Tesouro, certo número de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agrícolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração Pública, ou na formação de colônias nos lugares em que estas mais convierem; tomando antecipadamente as medidas necessárias para que tais colonos achem emprego logo que desembarcarem. Aos colonos assim importados são aplicáveis as disposições do artigo antecedente.’ (...).

Conforme visto, desde a primeira Lei de Terras, as elites brasileiras já se preocupavam em implementar barreiras legais, institucionais e políticas que impedissem a ascensão social da população negra no período posterior à abolição formal da escravidão no país, revelando, assim, ainda no período pré-abolicionista, o pensamento e a postura racista que, consoante indigitado acima, nortearam toda a política do Brasil pós-escravocrata”.

Os contornos institucionais dos institutos agrários são feitos, assim, para preservação de uma dada situação social, situação essa que interessa a uma parcela restrita e muito pequena dos grupos que fazem parte da sociedade brasileira.

Isso aconteceu também com outros institutos jurídicos.

Desse modo, como pretendemos demonstrar, só promovendo a reconstrução desses institutos poderemos assegurar um desenvolvimento social mais próximo do

desejado pelo constituinte, dando com isso pleno cumprimento aos comandos constitucionais, sobretudo aqueles inseridos nos artigos iniciais da Constituição.

É preciso, com isso, desmontar as inúmeras “barreiras legais, institucionais e políticas” que impedem não só a ascensão social dos negros, mas de todos aqueles que fazem parte ou compõem a parcela minoritária da sociedade nacional.

Nesse aspecto, interessante a ênfase que se deve dar ao papel contramajoritário das instituições<sup>5</sup> e o que isso importa na defesa dos interesses das minorias, já que só mediante isso tais parcelas desprotegidas passam a ter reconhecidos seus direitos e têm assegurada a proteção de seus interesses.

### *Legislação federal, conceito e proteção dos quilombolas*

A legislação federal, pelo menos até 1988, sempre foi conduzida com uma clara perspectiva de punir os quilombolas. Esse quadro só sofreu alteração com a discussão da Constituição de 1988.

Por todos, neste aspecto, Laranjeiras Sampaio (2008, p. 18) afirma que

“(...) a Constituição Federal de 1988 também reinstituíu, pela primeira vez no período republicano, a categoria jurídico-legal de quilombo. Fê-lo, porém, sob o viés da ‘remanescência’, o que poderia em princípio sugerir uma inusitada e imprópria remissão a categorias jurídicas do passado, ou, mais exatamente, à

<sup>5</sup> Lenio Luiz Streck (2008, p. 18), com propriedade, traçando os contornos conceituais do constitucionalismo, diz que “Se se compreendesse a democracia como a prevalência da regra da maioria, poder-se-ia afirmar que o constitucionalismo é antidemocrático, na medida em que este ‘subtrai’ da maioria a possibilidade de decidir determinadas matérias, reservadas e protegidas por dispositivos contramajoritários”. O que interessa, isso considerado, é a consequência dessas ideias na atuação dos órgãos públicos, sobretudo os jurisdicionais, como ficou muito bem exposto na discussão do reconhecimento das relações homoafetivas no Supremo Tribunal Federal.

matriz única dessas categorias, um alvará do Conselho Ultramarino de 1740, que, evidentemente, definia quilombo na perspectiva única da imputabilidade penal e da efetiva vigência da escravidão (...).”

Essa remissão não pode ser compreendida assim, e a própria proteção jurídica adequada das comunidades quilombolas pressupõe, assim, uma reconstrução do próprio conceito de quilombo.

O ponto importante na questão é que nem todas as comunidades negras têm a característica de “remanescentes” dos quilombos, mas nem por isso restam ou ficam desprotegidas se não tiverem tais características.

Pensar o contrário, como veremos, é forçar a identidade de uma outra comunidade de negros ou deles descendentes como quilombola e cancelar uma fraude. O fato é que não só como quilombolas tais grupamentos humanos encontram proteção constitucional ou legal em nosso ordenamento.

Como grupo formador da sociedade brasileira, na forma do art. 216, *caput*, ou como grupo participante do processo civilizatório nacional, como estabelece também o § 1º do art. 215, ambos da Constituição Federal, tais grupos humanos têm a proteção da lei.

O interesse público, com efeito, exige a preservação e a própria tutela de todos os grupamentos humanos formadores da sociedade nacional, e é isso o que claramente se depreende do texto dos arts. 215 e seguintes da Constituição.

Para as autoridades coloniais, o sentido do termo era determinado por disposição normativa. O “Regimento de Capitão do Mato de 1722”, da Câmara de Ouro Preto, por exemplo, como menciona Ramos (1996), definia quilombo como “lugar ‘onde estejam acima de quatro (...) negros com ranchos, pilões, e modo de ali se conservarem (...)’”.

Acrescentando a essa definição a ideia de resistência ao modelo escravocrata tere-

mos uma delimitação mais precisa do que poderia ser considerado como quilombola.

Tais comunidades não podem ser consideradas “comunidades tradicionais”.

De fato os grupamentos humanos envolvidos no processo de formação de um quilombola não eram naturais do território nacional; eram, ao contrário, formados por africanos trazidos para o país de forma forçada e na condição de escravos.

Os negros foram inseridos violenta e involuntariamente no processo de formação da sociedade brasileira, assumindo a maior parcela de responsabilidade pelo trabalho que nela era realizado durante o período colonial, e, depois disso, integrados na comunidade nacional; para ela contribuíram de forma fundamental, dando-lhe traços sociais e culturais que são hoje marcantes em todos os brasileiros.

O conceito de quilombola, assim, desafia todos os que se debruçam sobre o tema das comunidades negras inseridas no processo de formação da sociedade brasileira.

É interessante destacar, nesse sentido, que a disposição do art. 68 do ADCT provocou uma mobilização interessante das lideranças sociais dos remanescentes de quilombolas para aplicação do apontado dispositivo constitucional, levando ao processo de demarcação de limites das áreas que ocupavam e à própria titulação delas, o que passou a significar a única via para a preservação do grupo social mobilizado.

A antropóloga Eliane Cantarino O’Dwyer (2002), no livro *Quilombos – identidade étnica e territorialidade*, por exemplo, destaca que essa mobilização tornou essencial a redefinição do próprio conceito de quilombo e que a construção desse conceito, “numa conjuntura de pressão do movimento negro”, levou à construção de vias para a aplicação do preceito constitucional, que sempre esteve condicionada à identificação das comunidades interessadas como quilombolas.

Toda essa questão, depois de inúmeras discussões, levou à reformulação do conceito, incorporando também o “ponto de vista

dos grupos sociais que aspiram à vigência do direito atribuído pela Constituição Federal”, ou seja, os próprios componentes desses grupamentos sociais passaram a ter participação necessária na definição do que deve ser considerado como quilombo.

Como noticia a apontada antropóloga (O’DWYER, 2002),

“(…) a perspectiva dos antropólogos reunidos no Grupo de Trabalho da ABA – Associação Brasileira de Antropologia – sobre Terra de Quilombo (...) é expressa em documento que estabelece alguns parâmetros (...) o termo quilombo tem assumido novos significados (...). Ainda que tenha um conteúdo histórico, o mesmo vem sendo ‘ressemantizado’ para designar a situação presente dos segmentos negros em diferentes regiões e contextos do Brasil. (...) Contemporaneamente, portanto, o termo quilombo não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Também não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Da mesma forma, nem sempre foram constituídos a partir de movimentos insurrecionais ou rebelados mas, sobretudo, consistem em grupos que desenvolveram práticas cotidianas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos e na consolidação de um território próprio (...) No que diz respeito à territorialidade desses grupos, a ocupação da terra não é feita em termos de lotes individuais, predominando seu uso comum. A utilização dessas áreas obedece à sazonalização das atividades (...), caracterizando diferentes formas de uso e ocupação dos elementos essenciais ao ecossistema, que tomam por base laços de parentesco e vizinhança, assentados em relações de solidariedade e reciprocidade”.

Tais elementos são marcantes e servem para a precisa caracterização do quilombo, principalmente a menção à utilização coletiva da área, ou como consta do texto, “a ocupação da terra não é feita em termos de lotes individuais”. Essa a característica principal desses grupamentos.

Inexistindo tal uso coletivo da área, entendemos desconfigurado o quilombo e aberta a possibilidade para classificação do grupo social como outro tipo de comunidade.

Assim, só escapando das amarras arqueológicas e históricas poderemos alcançar uma definição que nos ajude na identificação dos quilombolas.

É importante destacar que todo o processo de proteção desses grupamentos sociais começa, passa e termina pela pressão dos sujeitos interessados, ou, como diz a legislação infraconstitucional, pela “autoidentificação” do próprio grupo.

O olhar classificador, assim, não pode ser externo, não pode ser o olhar do Estado ou de seus agentes, mas deve partir do próprio grupo, que tem uma origem comum e orienta suas ações coletivamente, nas palavras da citada antropóloga, “no sentido de destinos compartilhados”.

Destacando a presença necessária desta “autoidentificação”, vamos encontrar inúmeros conceitos de quilombos.

Entre tantos, merece destaque aquele fornecido por Mari de Nasaré Baiocchi (1999), no livro *Kalunga, o Povo da Terra*, apontando que a “construção do conceito de quilombo a partir de brasileiros foge à origem (acampamento em quimbundo) para assimilar as representações do dominador, do poder, do sistema colonial”. Ainda de acordo com a mencionada pesquisadora, “a historiografia brasileira registra que quilombo é um conceito próprio dos africanos bantos, que vem sendo modificado através dos séculos. O Conselho Ultramarino de 1740 define quilombo como ‘toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte desprovida, ainda

que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles’. Quilombo é termo banto e quer dizer acampamento guerreiro na floresta”.

Isso permite comprovar a afirmação de que o conceito histórico é insuficiente para caracterização ou definição dos quilombolas, já que contém elementos historicamente datados, imprestáveis para definir tais comunidades.

Assim sendo, é importante destacar que tais “acampamentos” constituem “formas organizacionais onde o africano, em um processo extremo de defesa e afirmação, parte da ‘passividade’ e ‘resignação’, tão decantadas, para posições de resistência”, o que já nos mostra a importância deles para uma mais verdadeira compreensão do processo de formação de nossa sociedade e dos grupos sociais que nela tomam parte.

Como chega a afirmar o Professor Dalmio Dallari (2001), essas áreas “são (...) o meio de que necessitam [os quilombolas] para realização dos direitos fundamentais”, o que já indica a importância de cumprimento do preceito constitucional que analisamos.

Não podemos nos esquecer, na mesma linha de preocupação, de que os quilombolas “surgiram como último recurso para a sobrevivência física e cultural e a preservação da dignidade de homens e mulheres” que viviam antes na condição de escravos.

O Poder Público, desta forma, não pode “determinar a condição de quilombola da comunidade”, nas palavras de Leinad Ayer de Oliveira Santos (2001), mas sim promover garantias para que se torne uma realidade a propriedade deles sobre as áreas que tradicionalmente ocupam. Esse o sentido da norma inserida no art. 68 do ADCT.

Aliás, como entendemos, mesmo não assumindo tal condição, seja ou não quilombo, a comunidade negra interessada tem assegurada proteção constitucional nas disposições inseridas nos arts. 215 e seguintes da Constituição.

A proteção de todos esses grupos sociais, assim, é a ação que se espera dos órgãos do Estado.

### *Quilombolas e outros grupamentos negros na sociedade brasileira*

Essa mesma ação de proteção deve existir para todos os grupos sociais, e isso, como defendemos, por se considerar a importância cultural de todos eles para a formação da sociedade nacional.

É certo que o legislador constituinte se limitou, no dispositivo do art. 68 do ADCT, aos “remanescentes de quilombolas”, mas é preciso reconhecer que tal situação não importa na ausência de regras de proteção para as demais comunidades negras.

Se tais comunidades não configuram quilombos, em virtude do grande valor cultural que preservam, encontrarão proteção jurídica de outro modo ou em outras regras inseridas no próprio texto constitucional.

Como diz Laranjeiras Sampaio (2008, p. 18), nesse aspecto,

“Trata[...] -se, antes, de instituir uma modalidade específica e inédita de regularização fundiária de territórios sob tradicional ocupação de comunidades negras e, já então, de fazê-lo na perspectiva das ‘políticas de reparação’ e das ‘ações afirmativas’ que se têm consolidado nas décadas seguintes como foco das políticas públicas de orientação étnico-racial”.

Essa é a melhor solução para tais comunidades, sob pena de se inviabilizar o próprio desenvolvimento social delas, alterar ou impedir a manutenção de suas manifestações culturais, o que tornaria sem qualquer sentido a regra inserida no texto constitucional que preserva e tutela as manifestações culturais dos grupos sociais formadores da sociedade nacional.

Não tem sentido transvestir de quilombola uma comunidade que nunca teve as características daquele grupamento.

Nem toda comunidade negra se constituiu em “remanescente das comunidades dos quilombos”, e isso, por si, como sustentamos, não retira delas a necessária proteção jurídica que se deve estender a todos os grupamentos formadores da sociedade brasileira.

Com efeito, os artigos da Constituição que dispõem sobre a proteção das manifestações culturais autorizam a estruturação de uma eficiente rede de proteção e tutela dos interesses desses grupos ou grupamentos negros.

O art. 215, por exemplo, estabelece, nesse sentido, que

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

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

(...) § 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I – defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II – produção, promoção e difusão de bens culturais;

(...)

V – valorização da diversidade étnica e regional”.

O dispositivo contido no § 1º desse artigo é muito claro e, de forma ampla, submete à devida proteção jurídica todas as comunidades “afro-brasileiras”, sejam elas remanescentes dos quilombos ou não.

Também o artigo seguinte, o de número 216, contém elementos suficientes para a estruturação dessa rede de proteção constitucional a tais grupamentos e às suas

manifestações culturais, estabelecendo, no que interessa, que

“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.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

(...)

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (...).”

Assim, como visto, são estabelecidas regras constitucionais que permitem a necessária tutela dos interesses jurídicos de todos os “diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”. É importante ressaltar que o destaque dado aos quilombos, seja com a regra inserida no art. 68 do ADCT (estabelecendo a obrigação de titulação das áreas

por eles ocupadas), seja com a regra do § 5º do art. 216 (prevendo o tombamento dos “documentos” e dos “sítios detentores de reminiscências históricas” destes grupos), só confere uma proteção mais específica a eles e não afasta, como sustentamos, a tutela dos interesses dos demais grupamentos descendentes dos escravos.

Imaginar que os interesses dessas outras comunidades negras só encontram proteção nas regras desses dois dispositivos constitucionais, *concessa venia*, é empurrar todas essas comunidades para a via única e exclusiva de seu reconhecimento como “remanescente de quilombola”, e não foi isso o que desejou o constituinte.

Aliás, não é isso o que deseja a própria sociedade nacional.

### *O caso da comunidade negra de Rio das Rãs*

Poderíamos alinhar uma série de exemplos concretos para sustentar a inviabilidade de uma interpretação que equipare todas as comunidades negras às comunidades quilombolas, mas, para não ultrapassar os objetivos e limites deste trabalho, ficaremos com o caso da comunidade do Rio das Rãs, na região de Caetité e Guanambi, no sudoeste da Bahia, como bem relatado por Marc da C. Silva (2006, p. 143-):

“No caso específico do sertão de Rio das Rãs, a crise das grandes fazendas de criação de gado (...) foi de certa forma contida, pelo menos durante as primeiras décadas do século XIX, em seus efeitos mais devastadores, justamente pela valorização da exploração de novas culturas, como as de algodão, o desenvolvimento dos engenhos e o impulso do cultivo em torno da cana-de-açúcar. Além disso, o longo período de decadência do latifúndio pecuarista do sertão propiciou também o engrossamento e o crescimento, em importância econômica, de uma camada social de

posseiros, sitiantes, camponeses e arrendatários (em sua maioria negros) dedicados à lavoura produtora de gêneros alimentícios de subsistência e pequenos excedentes para o comércio com as regiões periféricas.

Os primeiros antepassados dos negros atualmente moradores de Rio das Rãs puderam ser identificados na região já para os fins do século XVIII e nas primeiras décadas do século XIX. Inseridos no cenário acima delineado, esses primeiros antepassados foram lentamente construindo a comunidade negra (...). A própria ocupação do território até hoje identificado por eles como sendo o seu território é, em parte, fruto de articulações entre casamentos no interior da comunidade e o desenvolvimento dos grupos domésticos, sobre terras definidas pela parentela.

O processo de constituição da comunidade foi detonado também por fatores e acontecimentos históricos bem determinados. Por conta da extensa crise econômica e da forte retração das principais atividades produtivas na região, os primeiros negros chegados à área puderam ali se estabelecer com relativa tranqüilidade, desenvolvendo sua lavoura (...) como posseiros e camponeses livres. (...)"

Essa comunidade, assim, desenvolveu-se como uma comunidade de "posseiros e camponeses livres".

Com o recrudescimento do conflito em torno da área ocupada pelos negros "posseiros e camponeses livres", a situação ganha outra dimensão, que o Professor mencionado define como "mudança de eixo e direcionamento" do movimento. Em suas palavras (SILVA, 2006, p. 148-149),

"Todas essas transformações, juntamente com as dificuldades encontradas no caminho da luta estritamente fundiária, acabaram por exigir também dos próprios negros intensos

esforços para a construção de uma identidade para o grupo; ou, melhor dizendo, para uma readaptação de sua identidade camponesa, que contivesse as características próprias de uma identidade de combate pela terra, mas que também, por outro lado, fosse de descendentes de quilombolas, para trazer maiores chances de sucesso nas ações jurídicas.

Foram enormes as dificuldades que (...) encontraram para encaminhar a luta como um conflito fundiário. Espremidos entre as dificuldades impostas pelo INCRA e a morosidade em definir as terras da fazenda Rio das Rãs como terras disponíveis para fins de reforma agrária, e, por outro lado, sem conseguir titular a terra pela via do usucapião, a alternativa quilombola só poderia aparecer como muito bem vinda, para substituir a até então pouco eficiente luta camponesa pela terra (...).

(...) maiores dificuldades se somavam em outra dimensão. As mudanças de eixo e direcionamento de uma luta definida originalmente como sendo de camponeses negros para uma outra que os reivindicava agora como remanescentes de quilombolas exigiram também amplas iniciativas (de cada um e de todos os membros da comunidade) concretas, práticas, de adaptação e reelaboração da história e da identidade do grupo. Esse desafio, centrado no trabalho sobre a memória coletiva, foi absolutamente fundamental para a reelaboração da identidade passada - de camponeses, sitiantes e roceiros, nos discursos dos negros sobre sua história, suas origens e sua longa permanência nas terras de Rio das Rãs - e sua transformação, no presente, para a de remanescentes de quilombolas"<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Depois da exposição desses fatos, vinculados ao que se classificou como "o conflito fundiário e a cons-



De fato, como bem define o mesmo Professor, o quilombo acabou representando, quando não devia, a única “modalidade histórica de organização da resistência étnica” (SILVA, 2006, p. 155) dos grupamentos negros inseridos na sociedade nacional. Não é necessário que seja desse modo ou que ele se torne a única forma de proteção dessas comunidades ou de seus interesses. Pensar assim seria tornar letra morta as determinações constitucionais constantes dos arts. 215 e 216 da Constituição Federal e que foram acima transcritos.

Conclui o referido professor, no que interessa,

“Popularizado como praticamente o único modelo histórico de territorialização negra, o quilombo (isto é, provar que se é remanescente de quilombo) tornou-se, no âmbito legal, praticamente a única forma de acesso

---

trução da identidade” da referida comunidade negra do Rio das Rãs, o professor em questão concluiu que a conhecida “dominação” das classes inferiores “difícultou sobretudo, no limite, a apropriação e fixação sobre a terra de uma população negra livre a partir de padrões étnicos, culturais e históricos. Entretanto, não foi capaz de inviabilizar por completo a territorialização negra. Vários outros modos encontrou a população negra livre ou escrava para enraizar-se ou se reenraizar (...). Grupos rurais de sitiantes e camponeses negros constituíram-se por todo o interior do país, compreendidos a partir das várias formas do que se convencionou chamar de terras de preto, comunidades que, na sua relação com a terra e sobre a terra, imprimiram uma singularidade e especificidade nas formas de organizar a vida a partir de uma tradição histórica e cultural partilhada por grupos de descendência comum, articuladas pelo parentesco, por hábitos, costumes e crenças. O quilombo, como uma modalidade específica de territorialização negra, partilhou, portanto, com essas outras formas de historicidade negra, um contexto de rica diversidade, que infelizmente nunca foi e ainda não é contemplado suficientemente pela legislação. Talvez disso advenha o fato (...) de se entender o quilombo como a modalidade histórica de organização da resistência étnica mais original ou pura. A política de esquecimento e esvaziamento da história do negro tornou o quilombo, aos olhos da lei, representante por excelência da resistência negra, peça de resistência às tentativas de desetnização, desistorização e desterritorialização do modelo colonial português (...)” (SILVA, 2006, p. 154-155).

da população negra, como coletividade, à terra.

Desse ponto de vista, discutir tal artigo [o artigo 68 do ADCT] seria, antes de mais nada, tentar ampliar, jamais negar ou menosprezar, as enormes conquistas que ele trouxe. Mas seria, por outro lado, reconhecer também a insuficiência conceitual do termo ‘quilombo’, tal como definido, para dar conta da diversidade das formas tradicionais de acesso à terra e das formas de existir das comunidades negras no campo. Como bem assinala Neusa Gusmão (...), ‘tal insuficiência constitui um dos limites na possibilidade de superar a invisibilidade das terras comunais ocupadas por negros. O conceito, ainda que viável no discurso político da resistência negra organizada e principalmente urbana, apresenta-se como unificador e generalizante daquilo que é historicamente diverso e particular’” (SILVA, 2006, p. 155).

#### *Regras de proteção aos grupamentos formadores de nossa estrutura social*

Considerando os diferentes grupos formadores de nossa estrutura social, o constituinte estabeleceu regras específicas para cada um, criando um tratamento diferenciado, que busca assegurar a tutela dos interesses de seus membros, e – por que não reconhecer –, em última análise, assegurar a preservação e tutela de interesses da própria sociedade brasileira, rica precisamente pela múltipla contribuição cultural de seus diferentes grupos sociais formadores.

Para os índios, por exemplo, que são os únicos componentes das populações tradicionais de nosso território, a CF, em seu art. 231, é clara, institucionalizando todos os critérios para definição, demarcação e proteção de suas “terras”, chegando a determinar que “são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que

tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (...), não gerando tal nulidade e a extinção do direito a indenização ou a ações contra a União (...)

Não há regra parecida para os quilombolas ou para outros grupos sociais.

O art. 68 do ADCT, com efeito, e como já vimos, limita-se a fixar o “reconhecimento” da “propriedade definitiva” das áreas territoriais ocupadas pelos “remanescentes das comunidades dos quilombos”, fixando uma obrigação para o Estado: a emissão dos “títulos respectivos” e decorrentes do mencionado reconhecimento.

A despeito dessa diferença de tratamentos, considerando outros dispositivos inseridos na Constituição, principalmente no capítulo que trata da cultura, arts. 215 e 216, não existe qualquer tipo de prejuízo à tutela dos interesses dos remanescentes de quilombolas ou dos demais grupamentos afrodescendentes com base nas regras constitucionais existentes. Todas as demais comunidades negras que não tenham as características de uma comunidade quilombola, principalmente o uso coletivo da terra, têm asseguradas a proteção constitucional de seus interesses.

É importante, nesse aspecto, enfatizar que a história do negro não se resumiu a “uma história exclusivamente quilombola” (SILVA, 2006, p. 155); sua resistência foi, na verdade, múltipla, o que exige a adoção do termo no plural: resistências e, ao lado dessa mudança, reconhecer que são necessariamente múltiplos os instrumentos de tutela dos interesses dos grupamentos componentes da estrutura social do país.

Desse modo, nosso Estado Nacional tem claras obrigações para com as culturas dos grupos nacionais, dos grupos, como determina o § 1º do art. 215 da CF, que participam ou participaram “do processo civilizatório nacional”, entre esses grupos “as manifestações das culturas populares, indígenas e

afrobrasileiras”. Todos eles recebem proteção das regras aqui mencionadas.

O art. 216 da CF, ao listar o patrimônio cultural brasileiro, menciona expressamente “as formas de expressão”, “os modos de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas”, “as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais”, e “os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”.

Todas essas formas culturais devem ser objeto de proteção jurídica, o que importa na necessidade de existência e eficiência de políticas públicas que assegurem essa proteção, o que autoriza a afirmação de que a opção do constituinte não traz nenhum prejuízo aos interesses legítimos dos remanescentes de quilombolas ou dos demais grupamentos negros e de outros grupamentos populares.

Se considerarmos que cultura, na definição de Frans Boas, “abrange todas as manifestações de hábitos sociais de uma comunidade, as reações do indivíduo quando afetado pelos hábitos do grupo no qual vive e os produtos de atividades humanas quando determinadas por esses hábitos”, se tivermos clara compreensão de que só pode existir cultura quando um indivíduo ou grupo reage a hábitos sociais, podemos alcançar a importância da proteção dos diferentes grupos formadores da sociedade e compreender melhor o acerto do dispositivo contido no art. 216 da CF.

Isso também torna clara a necessidade de preservação dos remanescentes dos quilombos e, mais ainda, a importância do processo de proteção das áreas que servem de base para esses remanescentes, uma vez que só com tal proteção jurídica os “hábitos”, “os modos de criar, fazer e viver” de seus sujeitos poderão ser protegidos e preservados como quer o constituinte.

Tal proteção, de acordo com o que constou no art. 68 do ADCT, é realizada

com o reconhecimento da propriedade das áreas ocupadas pelos quilombolas: o Estado Nacional tem o dever jurídico de promover a titulação dessas áreas.

Tal preservação permite o resgate de uma identidade e a construção de uma memória da raça negra e, por consequência, da cultura nacional como um todo.

Com efeito, Rafael dos Anjos (1999), no livro *Territórios das Comunidades Remanescentes de Antigos Quilombos do Brasil*, por exemplo, aponta que no

“Brasil, os remanescentes de antigos quilombos, ‘mocambos’, ‘comunidades negras rurais’, ‘quilombos contemporâneos’, ‘comunidades quilombola’ ou ‘terras de preto’, referem-se a um mesmo patrimônio territorial e cultural inestimável e em grande parte desconhecido pelo Estado, pelas autoridades e pelos órgãos oficiais”.

E acrescenta ainda, o que nos interessa, que

“muitas dessas comunidades mantêm ainda tradições que seus antepassados trouxeram da África, como a agricultura, a medicina, a religião, a mineração, as técnicas de arquitetura e construção, o artesanato, os dialetos, a culinária, a relação comunitária de uso da terra, dentre outras formas de expressão cultural e tecnológica”.

O mesmo pode ser dito para as demais comunidades negras que participaram do processo de formação de nossa estrutura social.

Não é descabido, nesse sentido, destacar a importância dos povos africanos para a formação de nossa sociedade. Alguns autores chegam a afirmar que “essa bagagem cultural africana” é a “matriz mais importante da formação do povo brasileiro”. É esse o caso de Rafael dos Anjos.

Entre tantos outros autores, destaco a afirmação já antiga de Joaquim Nabuco (1891), no clássico “O Abolicionismo”, que, depois de mencionar com proprieda-

de que “os negros nos deram um povo”, como vimos no início deste texto, afirmou o seguinte:

“Tudo o que significa luta do homem com a natureza, conquista do solo para a habitação e cultura, estradas e edifícios, canaviais e cafezais, a casa do senhor e a senzala dos escravos, igrejas e escolas, alfândegas e correios, telégrafos e caminhos de ferro, academias e hospitais, tudo, absolutamente tudo que existe no país, como resultado do trabalho manual, como emprego de capital, como acumulação de riqueza, não passa de uma doação gratuita da raça que trabalha à que faz trabalhar”.

Eles, assim, nos deram um povo e ainda “construíram o nosso país”.

De fato, os “africanos e seus descendentes (...) são responsáveis pela adequação, nos trópicos, da tecnologia pré-capitalista brasileira, como, por exemplo: a mineração, a medicina, a nutrição, a agricultura, a arquitetura e a construção”.

Tal circunstância histórica já justificaria, suficientemente, a necessidade de tutela constitucional desses grupamentos humanos, imprescindíveis para a formação da sociedade nacional.

Destacando a necessidade da mencionada proteção, que passa pelo reconhecimento de que as áreas ocupadas pertencem aos quilombolas e a eles devem ser tituladas, e a tese de que todos os grupos formadores da sociedade brasileira têm a proteção de suas manifestações culturais, como quer o constituinte, passo a abordar a regulamentação do dispositivo contido no art. 68 da ADCT.

#### *O art. 68 do ADCT e sua regulamentação*

Analisando as regulamentações por que passou o art. 68 do ADCT, Laranjeiras Sampaio (2008, p. 19-20) deixa consignado a seguinte síntese:

“(...) o artigo 68 ainda hoje não tem plenamente rotinizada a sua aplica-

ção enquanto política pública e de Estado (...).

Atualmente, porém, essa regulamentação e sua conseqüente aplicação se encontram satisfatoriamente definidas, à luz da perspectiva conceitual e jurídica acima delineada, pelos Decretos 4883 e 4887, de 20 de novembro de 2003.

As principais características destes dispositivos legais são:

1. A transferência '(...) para o Ministério do Desenvolvimento Agrário' da 'competência relativa a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos (...)'. Ressalvando-se porém que (...) 'Compete ao Ministério da Cultura assistir e acompanhar (...) [...] as ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos' (...);
2. A adoção de 'critérios de auto-atribuição' para definição das comunidades beneficiárias: (...)<sup>7</sup>
3. A regularização das terras mediante 'título coletivo às comunidades (...)'<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Eis o que determina o art. 2º do Decreto nº 4887, de 20 de novembro de 2003: "Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. § 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade. § 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural. § 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental".

<sup>8</sup> Diz o art. 17 do Decreto no 4887, de 20 de novembro de 2003: "A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que

Encontramos aí uma perfeita avaliação da regulamentação dada ao dispositivo do art. 68 do ADCT.

Torna-se essencial, a partir dessas disposições normativas, buscar tornar realidade a vontade do constituinte, assegurando a titulação das áreas que são utilizadas pelas comunidades quilombolas e, como acima indicamos, de forma a tornar eficiente a rede de proteção legal às manifestações culturais dessas e das outras comunidades afrodescendentes que fazem parte da sociedade nacional.

Essa ação, considerando-se as características da sociedade brasileira, é hoje a questão fundamental, ou seja, definidas as disposições normativas nos mencionados decretos, criar a rotina administrativa para tornar realidade a vontade do legislador constituinte.

Isso é dito porque as peculiaridades da questão quilombola, agora entregues ao INCRA, exigem mudança ou adaptações nas ações dessa autarquia federal, já que ela tinha suas ações voltadas para a questão da reforma agrária, em que os procedimentos envolvem a destinação de lotes rurais a "título individual", sendo eventuais aquelas destinações em que parte das áreas são destinadas ao uso coletivo, o que, como visto acima, é a marca essencial das comunidades descendentes dos remanescentes dos quilombos.

### *Ações afirmativas e proteção dos quilombos – uma distinção necessária*

Antes da apresentação das regras que regulamentam o dispositivo do art. 68 do ADCT, é importante distinguir a natureza dos instrumentos ou políticas utilizados para minorar diferenças entre grupos sociais, permitir a inclusão deles ou mesmo

---

se refere o art. 2º, *caput*, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade. Parágrafo único. As comunidades serão representadas por suas associações legalmente constituídas".

assegurar condições de sobrevivência aos seus membros.

É isso o que ocorre com as regras estabelecidas para tutela jurídica dos quilombolas e as chamadas ações afirmativas.

Traçar as diferenças entre tais questões é importante para evitar distorções nas situações reais das comunidades envolvidas.

As regras sobre quilombolas não podem ser classificadas como espécie ou tipo de ação afirmativa.

O escopo principal das chamadas ações afirmativas é a integração social de uma dada parcela da comunidade. Poderíamos exemplificá-las com a disposição contida no inciso VIII do art. 37 da CF, que reserva “percentual de cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência”; com a questão do estabelecimento de cotas nos estabelecimentos de ensino superior; com a previsão de pagamento de benefício mensal aos idosos “que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção” (como determina o inciso V do art. 203 da CF), entre muitos outros instrumentos.

Essas ações afirmativas previstas no texto da própria Constituição são limites à própria atividade econômica e à livre iniciativa. Não são os únicos limites, já que toda e qualquer atividade econômica, como estabelecido no próprio texto constitucional em seu art. 170, deve “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” e, além disso, deve observar, entre outros, a “função social da propriedade” (inciso III, art. 170) e o escopo de “redução das desigualdades (...) sociais” (inciso VII, art. 170).

Isso importa dizer que o princípio da livre iniciativa, valor abraçado pelo constituinte, também sofre reflexos de outros princípios, entre os quais os que foram mencionados.

Não fosse por tais considerações, até mesmo a própria definição de nosso Estado como sendo um “Estado democrático de direito”, na forma do *caput* do art. 1º

da CF, pressupõe a existência de políticas públicas, de ações políticas positivas ou de ações afirmativas que assegurem o alcance dos objetivos fundamentais de nossa República que estão alinhados no art. 3º da CF: construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Se antes ao Estado bastava respeitar direitos dos indivíduos, numa atuação negativa, hoje, como se pode perceber pela simples leitura dos objetivos acima alinhados, ele deve atuar positivamente.

A realidade de nossa sociedade nos dá a clara percepção de que ainda estamos muito longe de atingirmos os objetivos mencionados no texto da Constituição. No que se refere à situação dos brasileiros afrodescendentes, dados levantados pelo pesquisador do IPEA, Sergei Soares, indicam que no Brasil “o trabalhador negro ganha em média a metade do que ganha um branco, e quase dois terços dessa diferença é atribuível à educação”.

Cotas são, assim, necessárias para assegurar um desejável acesso dos negros à escolaridade e um caminho essencial para diminuir a apontada diferença social e de renda entre os grupos sociais acima indicados.

Nessa mesma linha, outras medidas ou ações afirmativas se fazem necessárias para diminuição dessa indesejável diferença social.

### *O Decreto nº 4.887/2003*

Especificamente no caso dos remanescentes de quilombos, como acima mencionamos, é essencial assegurar instrumentos jurídicos que, dando efetividade ao comando do art. 68 do ADCT, assegurem proteção aos interesses desses grupos.

De fato, o desejado reconhecimento dessas comunidades e a titulação das áreas que ocupam são essenciais para a própria preservação delas. Isso importa, como sustentamos, em fixar e definir os caminhos adequados, os procedimentos jurídicos que possam assegurar o resgate de sua identidade e sua preservação, o que também significa o resgate e a preservação da própria cultura nacional, como já tivemos ocasião de afirmar, tudo passando pela titulação das áreas que ocupam.

Averbe-se, por importante, que é o próprio texto constitucional que atribui aos remanescentes de quilombos a propriedade das terras que até a época da promulgação da Constituição eles ocupavam. Nessa linha, vale ressaltar que o art. 68 do ADCT não se limitou a ordenar ao Estado que adotasse as medidas necessárias à transferência da propriedade às comunidades étnicas em questão. Ele foi muito além, ao conferir diretamente aos remanescentes dos quilombos a titularidade do domínio sobre terras tradicionalmente ocupadas.

Nesse sentido, o ato do Poder Público que reconhece uma comunidade como remanescente de quilombo e lhe confere o título de propriedade sobre as terras ocupadas ostenta natureza declaratória, e não constitutiva. Isso significa que a propriedade da área por esses grupos sociais preexiste aos tais atos oficiais, que são praticados apenas no afã de assegurar a necessária segurança jurídica aos quilombolas, sobretudo porque a grande maioria das áreas habitadas por tais comunidades acha-se envolvida em graves conflitos fundiários.

Por outro lado, diante dos princípios da efetividade da Constituição e da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais (com base no que determina o art. 5º, § 1º, da CF), tem prevalecido o entendimento de que o art. 68 do ADCT é autoaplicável, prescindindo de regulamentação no plano legislativo para surtir seus efeitos. Tal deve respaldar todas as iniciativas do Governo Federal e de seus órgãos para a

titulação das comunidades remanescentes de quilombos, o que deve ser feito considerando-se as ações atribuídas à Fundação Cultural Palmares e ao INCRA, com base nas competências outorgadas pelo Decreto nº 3.912/2001 e de acordo com as regras do Decreto nº 4.887/2003.

Para o mencionado reconhecimento, e subsequente cumprimento do que deseja o constituinte, é essencial a “forma coletiva de propriedade” da área ocupada, já que essa é o que caracteriza a utilização da terra pelos componentes dos quilombos.

O Poder Público Federal, considerando o dever contido no art. 68 do ADCT e para aplicação e cumprimento do mesmo, editou, em setembro de 2001, o Decreto nº 3.912, que veio a ser revogado pelo Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

Nesse decreto se fez constar expressamente o uso coletivo da área. O art. 17, nesse sentido, estabelece que “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”.

Mais do que harmonizar os interesses em conflito, o primeiro decreto, como aponta o mencionado Professor Dalmo Dallari, “agravou o problema, por conter várias restrições dos direitos conferidos pelo dispositivo constitucional”.

Para uma rápida noção dos problemas criados por esse primeiro decreto, basta mencionar o que determinava o parágrafo único de seu art. 1º, com a seguinte redação: “somente pode ser reconhecida a propriedade sobre 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”.

Tal decreto, como aponta a antropóloga Leinad de Oliveria, de fato “limita retarda e emperra o processo de aplicação do artigo 68” do ADCT. Diz mais a mencionada

antropóloga: ele “é uma mistura de ignorância, arrogância, mesquinhez e má-fé”.

Tais constatações, contudo, não podem inviabilizar o que pretendeu alcançar o nosso constituinte. Como efeito, precisamos ter sempre em mente que o que se espera de todos, inclusive do próprio Poder Público, é assegurar, como diz o douto Procurador da República Walter Rothenbug (2001), a “emancipação das comunidades de remanescentes de quilombos”, o que só pode se dar com a “regularização fundiária das terras ocupadas tradicionalmente” por esses grupos sociais.

Para alcançar tais objetivos, o segundo decreto (Decreto nº 4.887/2003), como determina seu art. 1º, estabelece regras para “os procedimentos administrativos para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação da propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos”.

Considerando a correta noção de que a ocupação tradicional não se reduz nem é limitada à “ocupação antiga e ininterrupta”, o novo decreto, trazendo uma nova regra para cumprimento do preceito constitucional inserido no art. 68 do ADCT, estabelece, no que interessa, o seguinte:

“Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia

de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

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

Essa nova regra já é levada em consideração por nossos tribunais. Em recente decisão, por exemplo, o Superior Tribunal de Justiça deixou consignado que, demonstrada a “identificação dos remanescentes das comunidades de quilombos”, é assegurada “proteção possessória e garantia aos seus membros” contra turbação de terceiros, que no caso era o próprio Poder Executivo Federal. Eis notícia sobre a decisão em questão:

“POSSE. COMUNIDADE QUILOMBOLA REMANESCENTE.

Trata-se de REsp em que o cerne da questão é definir se a área da Ilha de Marambaia, no estado do Rio de Janeiro, caracteriza-se ou não como comunidade quilombola remanescente. Ao prosseguir o julgamento, a Turma, entre outras questões, entendeu que a referida localidade caracteriza-se como remanescente de comunidade de quilombo, ao menos para fins de proteção possessória e garantia aos seus membros de não mais serem molestados pela União. Ressaltou-se que o conceito antigo de quilombos foi elaborado no decorrer do período da escravidão, que o Dec. n. 4.887/2003 prevê o critério de autoatribuição para identificação dos remanescentes das comunidades de quilombos e que há, nos autos, laudo elaborado pelo ente competente à época para identificação desses grupos, Fundação Cultural Palmares, afirmando que a comunidade da Ilha de Marambaia é remanescente de quilombos. Por fim, a autarquia atualmente com atribui-

ção para realizar essa identificação expediu ato normativo em que consta a participação daquela fundação no processo. Ressaltou-se, ainda, que, conforme os autos, ficou comprovado ser o recorrente descendente de escravo fugido que eventualmente tenha ocupado aquelas terras. Logo, a referida área insere-se na regra do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Assim, a forma com que a União vem agindo, ao tentar retirar da mencionada ilha moradores ancestrais, além de ser uma violação do texto constitucional, nada mais é que um modo de extermínio da comunidade étnica protegida por lei. Diante disso, deu-se provimento ao recurso. REsp 931.060 RJ (...) Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 17/12/2009” (BRASIL, 2010).

No mesmo decreto encontramos outras regras para viabilizar a “identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras” que são utilizadas pelas comunidades quilombolas. Para os fins deste trabalho, vale transcrever o que diz o art. 3º, fixando as atribuições delegadas ao INCRA. Diz o dispositivo normativo que:

“Art. 3º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

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

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

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

§ 4º A autodefinição de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento.”

Em linhas gerais, o decreto, preservando o papel das próprias comunidades envolvidas<sup>9</sup>, busca tornar realidade a regularização fundiária que desejou o constituinte.

Se os instrumentos começam a ser traçados nesse ato normativo, falta ainda torná-los efetivos, e isso depende muito da iniciativa das próprias comunidades e dos órgãos públicos vinculados à questão, principalmente o Ministério Público, a quem compete “zelar” pela efetividade “aos direitos assegurados” na Constituição, como consta do inciso II do art. 129.

Dessa forma, em sintonia com o que quer a Constituição, devemos trabalhar para viabilizar a titulação das áreas ocupadas por tais grupos sociais, pois só assim estaremos assegurando condições de sobrevivência para um grupo social importante de nosso país, estabelecendo condições para a preservação da importante contribuição cultural e social que seus membros deram para a nossa sociedade.

<sup>9</sup> O art. 6º do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, tem a seguinte redação: “Art. 6º Fica assegurada aos remanescentes das comunidades dos quilombos a participação em todas as fases do procedimento administrativo, diretamente ou por meio de representantes por eles indicados”.



## Referências

- ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. *Território das Comunidades Remanescentes de Antigos Quilombos no Brasil: primeira configuração espacial*. Brasília: Mapas Ed., 1999.
- BAIOCCHI, Mari de Nasaré. *Kalunga: povo da terra*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 1999.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 931.060 - RJ (2007/0047429-5): ação de reintegração de posse, terreno de marinha: Ilha da Marambaia, comunidade remanescente de quilombos: Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, e art. 68 do ADCT. Relator ministro Benedito Gonçalves, recorrente Benedito Augusto Juvenal, recorrido União. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, n. 541, 19 mar. 2010. Disponível em: <<http://dj.stj.jus.br/20100319.pdf>>.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Negros em busca de justiça. In: SANTOS, Leinad Ayer de Oliveira. *Quilombos: a hora e a vez dos sobreviventes*. São Paulo: Comissão Pró-Índio, 2001.
- GOMES, Flávio dos Santos. Quilombos do Rio de Janeiro no século XIX. In: REIS, João José; GOMES, Flávio dos Santos (Org.). *Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 263-290.
- GUIMARÃES, Carlos Magno. Mineração, Quilombos e Palmares: Minas Gerais no Século XVIII. In: REIS, João José; GOMES, Flávio dos Santos (Org.). *Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 139-163.
- HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- MACHADO, Humberto Fernandes de. *Escravos, senhores e café: um estudo sobre a crise da cafeicultura do Vale do Paraíba fluminense: 1860-1888*. Niterói: Cromos: Clube de Literatura, 1983. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- NABUCO, Joaquim. *O Abolicionismo*. Londres: Abraham Kingdon, 1891.
- O'DWYER, Eliane Cantarino. *Quilombos: identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- PRICE, Richard. Palmares: como poderia ter sido. In: REIS, João José; GOMES, Flávio dos Santos (Org.). *Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 52-59.
- RAMOS, Donald. O quilombo e o sistema escravista em Minas Gerais do século XVIII. REIS, João José; GOMES, Flávio dos Santos (Org.). *Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 164-192.
- ROTHERBURG, Walter Claudius. O processo administrativo relativo às terras de quilombos: análise do Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001. In: SANTOS, Leinad Ayer de Oliveira. *Quilombos: a hora e a vez dos sobreviventes*. São Paulo: Comissão Pró-Índio, 2001. p. 17-24.
- SAMPAIO, José Augusto Laranjeiras. Terras de quilombo: direito territorial etnicamente diferenciado, reparação histórica e reforma agrária. In: SANTOS, Maria Elisabete Gontijo dos; CAMARGO, Pablo Matos. *Comunidades quilombolas de Minas Gerais no séc. XXI: história e resistência*. Belo Horizonte: CEDEFES, 2008.
- SANTOS, Leinad Ayer de Oliveira. *Quilombos: a hora e a vez dos sobreviventes*. São Paulo: Comissão Pró-Índio, 2001.
- SANTOS, Maria Elisabete Gontijo dos; CAMARGO, Pablo Matos. *Comunidades quilombolas de Minas Gerais no século XXI: história e resistência*. Belo Horizonte: CEDEFES, 2008.
- SENA, Almiro. *A cor da pele: na sociedade racista brasileira o normal é ser branco*. Curitiba: Instituto Memória, 2010.
- SILVA, René MARC da C. Identidade, territorialidade e futuro das comunidades rurais negras no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 43, n. 170, p. 143-157, abr/jun. 2006.
- STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e Consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas: da possibilidade à necessidade de respostas corretas em Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- VAINFAS, Ronaldo. Deus contra Palmares. In: REIS, João José; GOMES, Flávio dos Santos (Org.). *Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 60-80.