

UNIVERSIDADE SÃO FRANCISCO

Valdir dos Santos
R. A. 003200401260

**COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS:
IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO E O ACESSO ÀS POLÍTICAS
PÚBLICAS**

São Paulo

2009

UNIVERSIDADE SÃO FRANCISCO

Valdir dos Santos
R. A. 003200401260

**COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS:
IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO E O ACESSO ÀS POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso II apresentado à
Coordenação do Curso de Direito da Universidade
São Francisco, como requisito parcial para a obtenção
do Título de Bacharel em Direito, orientado pela
Professora Dra. Eunice Aparecida de Jesus Prudente.

São Paulo
2009

Valdir dos Santos
R. A. 003200401260

**COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS:
IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO E O ACESSO ÀS POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado em...../..../....., na Universidade São Francisco, pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

.....
Prof^ª. Dra. Eunice Aparecida de Jesus Prudente/ USF

.....
Prof. Ms. Cicero Germano da Costa/USF

.....
Prof^ª. Simone Guimarães Lambert/USF

Dedico este trabalho à minha Mãe Emília Pereira dos Santos, pelo apoio incondicional e suporte emocional durante essa caminhada

Agradeço:

À minha família pela contribuição dada em todos os aspectos, em especial, aos meus sobrinhos Victor Hugo, Vínicius, Pedro Henrique, Grazielle, Laís e Heloísa.

Ao grande amigo Ms. Basilele Malomalo pelas discussões dos mais variados temas, principalmente aqueles referentes à temática em estudo.

Aos companheiros EDUCAFRO: Adalberto, Alexsandro, José Humberto, José Wellington e Lúcio por depositarem inteira confiança em mim.

À minha namorada por entender minha ausência em certos momentos, bem como por suportar meus delírios quilombolas.

A todos que, de forma direta ou indireta contribuíram para a realização desse trabalho.

“A força do direito reside no sentimento, tal qual a força do amor. E quando falta o sentimento, o conhecimento e a inteligência não podem substituí-lo.”
(Rudolph von Ihering)

LISTA DE SIGLAS

ABA:	Associação Brasileira de Antropologia.....	18
ART:	Artigo	07
ADCT:	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.....	11
CF:	Constituição Federal.....	34
INCRA:	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.....	28
ITESP:	Instituto de Terras do Estado de São Paulo.....	32
OIT:	Organização Internacional do Trabalho.....	37
SEPPIR:	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.....	43

Santos, Valdir dos. **Comunidades Remanescentes de Quilombos: identificação, reconhecimento e o acesso às políticas públicas.** 50 p., Curso de Direito, USF, São Paulo, 2009.

RESUMO

O presente trabalho aborda o processo de identificação e reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos com o acesso dessas comunidades às políticas públicas a elas direcionadas como elemento de inclusão social, tendo em vista os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil constantes no art. 3º da Constituição Federal. A abordagem foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental, partindo das conceituações referentes aos quilombos e seus remanescentes, análise da formação da propriedade agrária no Brasil e a respectiva legislação, em especial o Decreto nº 4887/03 que regulamentou a disposição do artigo 68 do Ato das Disposições Transitórias que reconhece o direito de propriedade dessas comunidades, trazendo em seu bojo o critério de auto-identificação por parte das comunidades, adequando-se ao compromisso firmado pelo Brasil na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, que vigora no Brasil desde 2003 e reconhece estes grupos étnicos como sujeitos de direitos.

Palavras-chave: Escravidão, Comunidades Remanescentes, Quilombos, Propriedade Agrária, Constituição Federal e Políticas Públicas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
SEÇÃO 1 – ESCRAVIDÃO NO BRASIL E OS QUILOMBOS.....	12
1.1 Conceito de Escravidão.....	12
1.2 Escravidão no Brasil.....	13
1.2.1 Linhas gerais.....	13
1.2.2 Escravos africanos.....	14
1.3 Quilombos.....	14
1.3.1 Conceito colonial escravista.....	15
1.3.2 Crítica ao conceito colonial.....	16
1.4 Comunidades remanescentes.....	17
1.4.1 Conceituação.....	17
SEÇÃO 2 – PROPRIEDADE AGRÁRIA NO BRASIL E LEGISLAÇÃO.....	19
2.1 Formação da propriedade agrária no Brasil.....	19
2.1.1 Período Pré-Sesmarial.....	19
2.1.2 Sistema Sesmarial.....	20
2.1.2.1 Origem do sistema sesmarial as conseqüências no Brasil-Colônia... 20	
2.1.3 Regime de posses de terras devolutas.....	23
2.1.4 Lei nº 601 de 1850.....	24
2.1.5 Sistema jurídico do Código Civil de 1916.....	26
2.1.6 A Lei nº 4.504 de 1964 e a tentativa de reforma agrária.....	27
2.2 Constituição Federal de 1988 e questão agrária.....	28
2.2.1 Tipologia das propriedades rurais.....	29
2.2.2 Desapropriação por interesse social.....	29
2.2.3 A propriedade quilombola como patrimônio cultural.....	30
2.2.4 Artigo 68 dos Atos das Disposições Transitórias Constitucionais.....	31

SEÇÃO 3 – O DECRETO Nº 4887/03 E O PROCESSO DE IDENTIFICAÇÃO E RECONHECIMENTO DAS COMUNIDADES REMANESCENTES.....	32
3.1 Generalidades.....	32
3.2 Decreto nº 4887 de 20 de novembro de 2003.....	34
3.2.1 Convenção 169 da OIT e as comunidades remanescentes.....	36
3.3 Processo de identificação e reconhecimento.....	37
3.3.1 ITESP e os laudos antropológicos e relatórios técnicos científicos.....	38
3.3.2 A importância do estudo antropológico.....	40
SEÇÃO 4 – POLÍTICAS PÚBLICAS E COMUNIDADES REMANESCENTES.....	41
4.1 Linhas gerais Políticas públicas.....	41
4.2 Políticas públicas.....	41
4.2.1 Programa Brasil Quilombola.....	42
4.3 Resultados.....	45
CONCLUSÃO.....	46
REFERÊNCIAS	48

INTRODUÇÃO

A escravidão no Brasil perdurou por mais de três séculos sendo abolida há mais de 120 anos, mas todo esse processo foi marcado por uma forte resistência dos escravos, que fugiam e formavam grupos denominados quilombos ou mocambos, geralmente em locais de difícil acesso. Desde então essas comunidades lutam pelo direito de propriedade das terras ocupadas, e essa necessidade de resistir e lutar para permanecerem em suas terras ainda hoje é uma prática corrente das comunidades remanescentes de quilombos, além da luta pela inclusão social.

No presente trabalho tem o objetivo de abordar os aspectos relevantes concernentes à identificação e ao reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos no processo de titulação das terras ocupadas com enfoque direcionado ao acesso desses grupos às políticas públicas direcionadas aos seus integrantes de forma a reduzir as desigualdades e promover o acesso aos direitos de cidadania.

Diante da problemática da efetivação desses direitos, o estudo dessas comunidades se faz de suma importância, tanto no plano jurídico quanto no plano étnico-cultural, tendo em vista que tais comunidades representam a resistência em face do regime escravista, em que seus ancestrais não foram tratados com nenhuma dignidade.

Na primeira seção será apresentado o contexto histórico da escravidão no Brasil, trazendo à luz o conceito de quilombo, uma vez que tal conceituação é elemento essencial para se identificar e reconhecer as comunidades de remanescentes, levando-se em conta a diversidade cultural e a organização dos quilombos, não ficando vinculada à conceituação colonial calcada na idéia de negros fugitivos, e sim na diversidade cultural e historiografia desses grupos.

A próxima seção traz a tona todo o processo de formação da propriedade agrária no Brasil, bem como a análise da evolução da legislação agrária, culminando com o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que de forma inédita, reconhece a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos, até então vivendo na clandestinidade, tendo o Estado o dever de emitir os títulos. Com a necessidade de regulamentar o dispositivo constitucional, surge o Decreto nº 4887 de 2003, que também será analisado, em especial a disposição que trata do critério de auto-identificação das comunidades.

Em seguida, na seção posterior, será apresentado o processo de identificação e reconhecimento pelas entidades competentes, com destaque para a atuação do Instituto de Terra

de São Paulo e a produção dos laudos antropológicos e relatórios técnicos científicos, demonstrando a importância do saber antropológico para um melhor entendimento da questão quilombola e credibilidade do processo administrativo na aplicabilidade do dispositivo constante no art. 68 do ADCT.

Por fim, a última seção trata do acesso dessas comunidades às políticas públicas, a fim de possibilitar o desenvolvimento sócio-econômico dos remanescentes de quilombos, por meio de programas de educação, saneamento básico, saúde, desenvolvimento sustentável, dentre outras ações promovidas, em especial, pelo Programa Brasil Quilombola, coordenado pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e seus respectivos resultados.

SEÇÃO 1 ESCRAVIDÃO NO BRASIL E OS QUILOMBOS

1.1 Conceito de Escravidão.

Para um melhor entendimento, faz-se necessário no trabalho em estudo conceituar escravidão, visto que tal instituto utilizado desde os tempos remotos e pelos mais variados povos é o cerne da problemática vivida hoje pelas comunidades remanescentes, não só no que se refere ao direito a terra como também a dificuldade em obter uma plena acessibilidade aos direitos fundamentais básicos.

Clóvis Moura assim definiu a escravidão:

“Escravidão, regime social definido pela lei e os costumes como a forma mais absolutamente involuntária de servidão humana. O trabalho ou os serviços de um escravo são obtidos pela força e a pessoa física é considerada propriedade de seu dono, o qual dispõe de sua vida.” (MOURA, Clóvis 1981, págs. 8-10)

Tal definição mostra em primeiro plano a legalidade e os costumes, todavia acredita-se que sua institucionalização tenha iniciado com o desenvolvimento da lavoura, possibilitando aos grupos mais organizados a utilização de escravos nas mais variadas funções.

Logo, este regime social transformou-se em um importante e indispensável para o desenvolvimento econômico das civilizações antigas como Mesopotâmia, Índia, China, Egito, dentre outras. Ainda há relatos da utilização de escravos nas civilizações pré-colombianas tanto na agricultura quanto no exército.

A partir do século XV com a exploração da Costa Africana, o descobrimento da América pelos espanhóis e a conseqüente colonização dessas áreas por séculos acabaram por dinamizar o comércio de escravos. Com a descoberta de novas terras surge a necessidade de colonizá-las e as expedições colonizadoras dão início à escravatura dos habitantes dessas áreas até então desconhecidas. Ocorre que os nativos quando utilizados para tarefas agrícolas não suportavam o desgaste e a mudança em seu modo de vida e morriam.

Depois de praticamente dizimar a população nativa nas primeiras décadas de colonização, os conquistadores europeus passaram a capturar e comercializar escravos africanos para a manutenção das economias de monocultura desenvolvidas nas colônias.

Esta realidade ocorreu em vários países das Américas e os reflexos desse processo podem ser facilmente visualizados, de modo que, no caso do Brasil, por ter perdurado por mais de três séculos, o resquício é ainda mais evidente.

1.2 Escravidão no Brasil

1.2.1 Linhas gerais

Em solo brasileiro, a escravidão tem seu início com a chegada da primeira expedição colonizadora em 1532, desenvolvendo-se em função da estrutura econômica e do regime colonialista aqui implantado.

Inicialmente, o processo de escravização se dá com os índios, paralelamente com a desterritorialização sofrida por eles. Diante desse cenário, os indígenas tinham duas opções: aceitar ou reagir à escravização.

Deste modo, muitos grupos se rebelaram, lutando até a morte contra os colonizadores ou se locomovendo para outras áreas onde pudessem viver da forma em que estavam acostumados. Acredita-se que esta reação contra a dominação estrangeira aconteceu pelo fato dos grupos indígenas desconhecerem a idéia de hierarquia e, assim, não aceitavam o trabalho de forma compulsória.

Por outro lado, aqueles que foram dominados e escravizados morriam em decorrência dos maus tratos e também pelas doenças trazidas pelos colonizadores, as quais eram desconhecidas pelos nativos como a varíola e doenças venéreas, diminuindo numericamente a quantidade de escravos.

A dificuldade apresentada na escravização dos nativos aliada à intenção de obter grandiosos lucros na nova colônia com a atividade açucareira que se iniciava, levaram os colonizadores a buscar uma alternativa para suprir a carência de mão-de-obra, ou seja, buscá-la no continente africano, já que para a produção do açúcar era necessária uma grande quantidade de mão-de-obra, além da lucratividade apresentada pelo comércio de escravos africanos.

1.2.2 Escravos africanos

No Brasil, utilização de escravos africanos iniciou-se ainda na primeira metade do século XVI, com o início da atividade açucareira. Os africanos eram trazidos das colônias portuguesas na África e utilizados nos engenhos. As primeiras chegadas de escravos africanos datam de 1534 a 1547 no período das Capitanias Hereditárias, com mais intensidade na Bahia e em Pernambuco em virtude da consolidação da economia do açúcar nos séculos XVI e XVII.

Os escravos viviam em condições precárias, ambiente insalubre e com excesso de trabalho, fatores esses que reduziam a expectativa de vida. Se não bastasse, eram práticas correntes o açoitamento e castigos físicos como método de intimidação no intuito de garantir o trabalho e a obediência dos escravizados.

Escravos eram também alugados por seus donos para executarem atividades remuneradas, nas quais a remuneração era passada aos seus proprietários, constituindo uma categoria chamada de “escravos ao ganho”. O casamento entre escravos era admitido e também ocorria a alforria, libertação dos escravos por meio da compra da liberdade ou pela morte de seus senhores.

O sistema desumano e a rígida estrutura de controle os escravos tanto no âmbito da administração colonial quanto dos senhores logicamente não agradavam aqueles que eram escravizados e tratados como mercadoria, acarretando em freqüentes fugas e rebeliões. Todavia, os senhores com seus capitães-do-mato, profissionais especializados na captura de escravos fugitivos, muitas vezes conseguiam recuperar a “mercadoria”.

Todo esse sistema de controle tornava a fuga desses escravos algo quase impossível, assim como a reinserção social de possíveis fugitivos, pois suas características raciais determinavam sua condição de subjugado.

Mesmo assim, muitos conseguiam fugir e se escondiam juntamente com outros em situação semelhante no meio das matas em locais de difícil acesso, denominados quilombos.

1.3 Quilombos

Os quilombos representaram uma forma de resistência e combate à escravidão, rejeitando a crueldade com a qual os escravos eram tratados, sem o mínimo de dignidade. Buscando uma vida

digna e o resgate de sua cultura os fugitivos se “aquilombavam”, vivendo da agricultura e produzindo em comunidade.

No período colonial, o Brasil teve centenas dessas comunidades espalhadas, principalmente nos Estados do Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, por causa das atividades econômicas estarem centralizadas nessas áreas, concentrando uma grande quantidade de escravos. Na região Sul também se encontrava quilombos devido às frentes de expansão da mineração do ouro na região onde atualmente é o Vale do Ribeira Paranaense, e posteriormente, na atividade agro-pastoril.

Nesse sentido, o quilombo na visão de Clóvis Moura (1981, p.16) é definido como uma forma de organização sócio-política, ligado ao conceito de resistência, inserindo os quilombos para além do contexto da escravidão, estendendo-o às dinâmicas de territorialização étnica ocorridas após a Abolição.

Tal definição amplia o conceito de resistência que inicialmente era somente como rebeliões e insurreições, incluindo outras formas de luta como o esforço para conseguir a alforria, formação de irmandades religiosas, clubes de negros; experiências de resistência e liberdade que de certa forma faziam diferença na vida dos escravizados, mesmo não rompendo com o sistema escravista aplicado.

1.3.1 Conceito colonial escravista

A primeira conceituação para quilombo data de 1740, na qual o Conselho Ultramarino Português assim define: *“toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte desprovida, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles”*. Esse conceito colonial escravista tem como característica principal o elemento fuga e o isolamento, mostrando claramente a visão do sistema escravista da época.

Entretanto, na tradição popular no Brasil há muitas variações no significado da palavra quilombo, ora associado a um lugar, ora a um povo que vive neste lugar (as várias etnias que o compõem), ou a manifestações populares, (festas de rua), ou ao local de uma prática condenada pela sociedade. Uma variedade de definições que favorecia o uso para uma gama de experiências, representando em muito a história das Américas.

1.3.2 Crítica ao conceito colonial

A reflexão sobre a conceituação colonial nos dá a noção de que tal definição foi fundamentada na idéia de negros fugitivos e do isolacionismo territorial, mas diante da dinâmica representada pelos quilombos, faz-se necessário trazer à luz algumas críticas sobre o disposto pelo Conselho Ultramarino Português.

Os conceitos, certamente, tendem a transformar-se de acordo com o dinamismo social e político. Isso fica muito claro, por exemplo, nas definições de quilombo. De uma definição denominada de arqueológica por Alfredo Wagner de Almeida, parte-se para uma tendência, tanto no nível político quanto acadêmico, à incorporação de definições subjetivas, ligadas ao sentimento de pertencimento étnico.

Alfredo Wagner de Almeida tece críticas às definições arqueológicas, e nos lembra que temos sido confinados a uma definição de quilombo criada pelo Conselho Ultramarino, em 1740, em virtude de uma consulta dirigida a este pelo rei de Portugal:

O autor ainda nos mostra que esta definição constitui-se basicamente de cinco elementos:

“1) a fuga; 2) uma quantidade mínima de fugidos; 3) o isolamento geográfico, em locais de difícil acesso e mais próximos de uma “natureza selvagem” do que da chamada civilização; 4) moradia habitual, referida no termo “rancho”; 5) auto-consumo e capacidade de reprodução, simbolizados na imagem do pilão de arroz”.

Na visão do autor, pode-se reinterpretar criticamente o conceito e visualizar que o quilombo “existe onde há autonomia, existe onde há uma produção autônoma que não passa pelo grande proprietário ou pelo senhor de escravos como mediador efetivo” (ALMEIDA, 1999, p. 12).

Contudo, houve casos em que quilombos comercializam com os comerciantes locais, os quais tinham grande interesse na manutenção desses grupos, uma vez que obtiam altos lucros nas trocas e vendas de produtos agrícolas. Por exemplo, No Maranhão, há casos de quilombos que perduram por vários anos favorecidos principalmente pelas relações locais na comercialização de ouro e produtos de suas roças, contrariando o que preconizava o disposto pelo Conselho Ultramarino.

Corroborando tais críticas, Assunção menciona a dinâmica dos quilombos maranhenses:

“...longe de serem comunidades isoladas, os quilombos viviam em uma complexa rede de comunicações com a sociedade escravista, que lhes fornecia bens materiais e informações sobre as entradas. Mantinham contatos permanentes com os escravos nas fazendas. Chegaram, em alguns casos, a trabalhar para fazendeiros em precisão de braços. Trocavam ou vendiam produtos de suas roças (fumo e algodão) à população livre” (ASSUNÇÃO, 1996, p. 459).

Portanto, o conceito colonial escravista é na verdade um conceito político que reflete as idéias da elite dominante, com finalidades específicas, em especial a marginalização, tendo em vista a legalidade do regime escravista.

1.4 Comunidades Remanescentes

1.4.1 Conceituação

Em 1994, os antropólogos da Associação Brasileira de Antropologia assim definiram:

“hoje a situação presente dos segmentos negros em diferentes regiões e contextos e é utilizado para designar um legado, uma herança cultural e material que lhe confere uma referência presencial no sentimento de ser e pertencer a um lugar e a um grupo específico”

As comunidades quilombolas são grupos sociais cuja identidade étnica os distingue do restante da sociedade. Na definição da Associação Brasileira de Antropologia, as comunidades quilombolas “consistem em grupos que desenvolveram práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar”¹.

A definição da ABA enfatiza os elementos território e identidade étnica, uma visão do modelo de Palmares que não traduz a realidade sócio-histórica brasileira, visto que os estudos historiográficos demonstram uma diversidade étnica e cultural na formação dos quilombos, com a presença de brancos, índios e mestiços.

¹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurabis, Rio de Janeiro, 17/18 de outubro de 1994.

Além disso, muitas comunidades foram formadas por escravos libertos que fizeram a opção de viver em locais afastados, ou ainda, outras que foram esbulhadas de seus locais de convívio pela sociedade escravista.

Portanto, a identificação e o reconhecimento das comunidades remanescentes representam o elemento fundamental para a aplicabilidade do art. 68 ADCT e do Decreto nº 4887 de 2003, sendo necessária uma análise mais profunda a fim de garantir a efetivação dos direitos fundamentais dessas comunidades.

SEÇÃO 2 PROPRIEDADE AGRÁRIA NO BRASIL E LEGISLAÇÃO

2.1 Formação da propriedade agrária no Brasil

Para se entender a problemática referente às comunidades quilombolas e seu direito a terra, faz-se necessário uma análise sobre a propriedade agrária no Brasil e sua formação ao longo dos anos, uma vez que todo este processo é responsável pela negação do acesso a terra e, conseqüentemente, pela exclusão social dos indivíduos que compõem essas comunidades.

Primeiramente, é notório que a partir do descobrimento do Brasil, as terras coloniais brasileiras eram controladas pela Coroa Portuguesa, a qual repassava, de acordo com o interesse e conveniência, efetuando o repasse das terras descobertas. Essa entrega de terras era utilizada como meio de ocupar as áreas desabitadas e principalmente para facilitar o controle do território, e assim, o uso da propriedade agrária com a finalidade de produção de produtos consumidos na Europa.

A propriedade agrária no Brasil forma-se a partir de diversos períodos históricos, os quais sempre estiveram atrelados a interesses das classes dominantes, tendo em vista a utilização da propriedade territorial para o desenvolvimento das atividades econômicas.

Primeiramente, Portugal não teve a preocupação de ocupar as terras brasileiras, visto que as Índias constituíam uma grande e valiosa fonte de riqueza. Assim, o extrativismo do Pau-Brasil surgiu como uma alternativa viável no momento, todavia, a preocupação de ver suas terras invadidas por estrangeiros levou Portugal a colonizar o Brasil, desenvolvendo nas terras colonizadas outras atividades econômicas no decorrer dos tempos.

2.1.1 Período Pré-Sesmarial

Logo após a descoberta do Brasil inicia-se o Período Pré-Sesmarial, com a primeira concessão de terras para a exploração econômica do Pau-Brasil. Apesar da Coroa Portuguesa adotar o sistema de feitorias para a conceder terras para a extração da primeira riqueza brasileira, tal processo fracassou pela sua desorganização e por não evitar a presença de corsários no Brasil-Colônia.

Dessa forma, em meados de 1530 a Coroa Portuguesa iniciou a implementação de um novo sistema político de colonização que fosse organizado. Para tanto, enviou às terras coloniais brasileiras a expedição de Martin Afonso de Souza com o intuito de explorar, colonizar, além de salvaguardar a costa litorânea, eliminando em tese a incursão dos invasores. A partir daí, inicia-se um novo período histórico responsável pela formação da propriedade agrária no Brasil: o chamado Período Sesmarial.

2.1.2 Sistema Sesmarial

Buscando uma nova atividade que se amoldasse às características climáticas das novas terras surge a lavoura canavieira como uma alternativa viável e lucrativa, uma vez que o mercado europeu já realizava a comercialização do açúcar, o qual era refinado e distribuído em todo o continente europeu pelos holandeses, fator esse que preocupava e ameaçava o projeto mercantilista português.

Nesse sentido, a Coroa portuguesa mantém a concessão à iniciativa particular das terras brasileiras no intuito de promover a exploração econômica, a colonização e o conseqüente policiamento de sua região litorânea, reafirmando o sistema de sesmarias para a concessão de terras.

Nota-se a partir dessa dinâmica que, quem se beneficiava desse sistema eram os “amigos” do rei, fidalgos muitas vezes em dificuldade financeira em conseqüência da decadência do regime feudal, todavia com a perspectiva progredirem economicamente em terras coloniais.

2.1.2.1 Origem do sistema sesmarial e as conseqüências no Brasil-Colônia

Na linguagem das ordenações, tanto Manuelinas (1514) como Filipinas (1603), “*sesmarias são propriamente as datas das terras, casaes, ou são de alguns senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas e agora o não são*”².

A origem do sistema de sesmarial remonta ao século XIV, mais precisamente em 26 de junho de 1375, em que Fernando I ordenou a promulgação da lei que compelia todos os

² Ord. Man., Liv. IV, tit .67, princ; Ord. Filip. Liv. IV, Tit. 43, princ., apud LIMA, R. C. Pequena historia territorial do Brasil. 2 ed. Porto Alegre, Sulina, 1954, p. 21.

proprietários a cultivar em suas terras, sob pena de cederem-nas àquelas que desejassem lavrar, em vista do abandono de suas terras peninsulares.

Com essa lei, Portugal pretendia resolver os problemas decorrentes da decadência de sua agricultura, objetivando que as terras incultas de seus proprietários que, de forma negligente, não as cultivassem, fossem trabalhadas por aqueles ociosos e sedentos por trabalho.

Dessa forma, a adoção desse sistema em Portugal caracterizou-se como uma medida muito oportuna para o aproveitamento das terras que permanecessem incultas e com a finalidade de resolver a inércia de seus agricultores.

É verdade que o sistema implantado em terras brasileiras diferenciava-se em muito do regime sesmarial implantado em Portugal, por exemplo, em Portugal chamava-se sesmeiro o preposto do Rei que tinha a incumbência de distribuir as terras incultas ou não aproveitadas entre aqueles que nelas desejassem trabalhar. Já no Brasil, a expressão veio a indicar o próprio beneficiário da redistribuição.

Se não bastasse essa diferenciação, no Brasil o sistema veio a ser implantado com o intuito ocupar as terras ditas virgens ou inexploradas, valendo-se de um instrumento de colonização, ou seja, uma ocupação primária do território.

Nesse sentido, observa-se que o sistema sesmarial teve seu desenvolvimento calcado nos interesses da Metrópole, em que estava sobreposto um empreendimento em que os favorecidos seriam aqueles de uma determinada classe, criando-se assim uma burguesia comercial na Colônia, com a concentração do poder político e econômico nas mãos de poucas pessoas, os proprietários das terras.

As concessões de sesmarias forma, em diversos casos, exorbitantes, dando origem às propriedades latifundiárias, muitas vezes inexistindo até delimitação, fato esse que gerou para Metrópole insatisfação em termos econômicos, tamanho a característica de improdutividade.

De início, essas doações eram consideradas favores pessoais e não podiam ser herdadas, visto que aqueles para as quais eram doadas tinham apenas o usufruto, a propriedade era reservada a Coroa. Alguns donatários nem deram atenção ao Brasil. Outros donatários ainda tentaram, porém a maioria falhou, por não ter surtido os efeitos esperados, e com isso perderam todo investimento.

De acordo com Alencar:

“As primeiras concessões de terra no Brasil foram feitas por Martim Afonso de Souza, autorizado por Carta Régia de 1530, por este documento percebe-se, ainda bem presentes, as intenções originais da Lei de Sesmarias quando de sua promulgação em Portugal no século XVI: o aproveitamento das cultiváveis e a recomposição do campeonato, que abandonava o campo pela cidade. Tinha a doação ainda um caráter de reconhecimento era má dádiva do soberano e seus súditos que fizessem por merecê-la. Estabelecia um vínculo pessoal entre o Rei e o pretendente, dando a terra um caráter extra-econômico, a doação tinha um valor em si mesma e sua posse conferia ‘status’, prestígio social. Nota-se que a Carta Régia não limitava o tamanho das concessões – ‘aquela parte das ditas terras que bem lhe parecer’, além de estabelecer o princípio das hereditariedades – será para eles e todos os seus descendentes. Estabelecia, ainda, a condição para manutenção da terra concedida: o aproveitamento – ‘que dentro de dois anos de data cada um aproveite a sua’”. (ALENCAR, Maria Amélia Garcia de. 1993, p. 23-24)

Com base nisso, fica caracterizado que a concessão do privilégio era baseada na avaliação do pretendente, o que implicava considerar seu *status* social, suas qualidades pessoais e seus serviços prestados à Coroa.

Entretanto, com o passar do tempo, observa-se que a teoria ditada pela metrópole com relação à prática utilizada na colônia brasileira tornou-se cada vez mais visível e de grande número. A partir do início do século 19, nota-se um crescimento alarmante dos apossamentos à revelia da Lei de Sesmarias, trazendo à tona o inevitável fracasso do sistema implantado na Colônia.

Na tentativa de controlar e restringir o poder dos sesmeiros, a coroa Portuguesa acaba por aceitar, paulatinamente, a aceitação dos posseiros pelo reconhecimento daqueles que cultivavam o solo. Assim, passou a ignorar a existência de uma variada camada de colonos que lavrava a terra, os quais preenchiam um dos requisitos da colonização, todavia, por mais que cumpriam as determinações referentes às sesmarias, de forma efetiva estavam livrando a terra da ociosidade. Estes cultivavam as terras, porém não tinham direitos sobre elas, eram “donos” de terra adquirida de forma ilegal, muitas vezes pagando para ficar com elas e cultivá-las, prática ilegal no sistema de doação de sesmarias.

Observa-se que a simples transposição do instituto sistema jurídico para a Colônia trouxe conseqüências e reflexos tanto para a formação da propriedade agrária no Brasil, quanto para a sua realidade sócio-econômica, gerando um padrão totalmente diferente daquele objetivado pela Coroa.

Com o avanço generalizado da ocupação pela posse, o sistema de concessão de sesmarias tornou-se insustentável, tendo em vista as inúmeras irregularidades. Com isso, em 1822, ocorre a suspensão das concessões de sesmarias, só permanecendo aquelas anteriormente reconhecidas.

2.1.3 Regime de posses de terras devolutas

O regime de posse inicia-se a partir da suspensão da concessão de sesmarias, promovida pela Resolução Imperial de 17 de julho de 1822, e assim, de forma efetiva, chega a oportunidade do pequeno colono, do lavrador de poucos recursos que era impossibilitado de ter acesso a uma gleba de terra através da concessão de sesmarias pelo poder público.

A partir da suspensão do sistema de concessão de sesmarias, em 1822, até a edição da Lei nº 601 de 1850, o acesso a terra passou a ser feito através da posse. Este lapso temporal ficou conhecido, historicamente, como o período áureo da posse.

Diferentemente das sesmarias, sistema calcado nas propriedades latifundiárias, do regime de posses originou as pequenas propriedades agrícolas, criadas pela necessidade na ausência de providência administrativa sobre a sorte do colono livre.

Após a independência do Brasil, a partir de 1822, nota-se que não foi promulgada nenhuma lei regulando a questão agrária nacional. Com a inexistência de lei que expressamente instituísse a chamada “*posse com cultura efetiva*” como meio de aquisição do domínio da terra, somente tendo como fonte jurídica o costume poderia vingar tal procedimento.

Dessa forma, a inércia do poder público em promulgar uma lei voltada às questões pertinentes que regulasse o acesso a terra, acabou por consolidar o costume como fonte jurídica para a consolidação da posse pelos colonos.

Observa-se, ainda, que a ausência de regulamentação também não serviu para garantir às classes menos favorecidas o acesso a terra, sendo certo que os sesmeiros anteriormente estabelecidos, por terem muito mais oportunidade e capacidade para abrirem mais espaços, puderam ampliar ainda mais suas possessões.

Conclui-se, então que o regime de posse das terras devolutas não obteve êxito com relação ao surgimento de pequenas e médias propriedades rurais, uma vez que os escravos recém libertados não tinham acesso ao uso da terra e até mesmo os imigrantes que aqui chegavam, foram limitados à entrada no país somente para a ocupação urbana.

2.1.4 Lei nº 601 de 1850

A Lei de Terras como ficou conhecida resultou de vários fatores, como o fim do tráfico de escravos no Brasil, ascensão da cultura do café e a conseqüente vinda de imigrantes europeus para trabalharem na mesma e, por fim, o surgimento de uma nova organização da economia nos moldes capitalistas.

Diante disso, que a Lei de Terras teve como objetivo a modificação das relações de trabalho, uma vez que enquanto a posse e a escravidão estiveram garantidas, os grandes proprietários de terras não sentiram necessidade, nem fizeram pressão sobre o governo para que houvesse a legitimação de seus domínios.

A Lei de Terras foi a primeira lei agrária nacional, de suma importância para a transformação da terra em mercadoria e a posterior consolidação do capitalismo no Brasil. Fruto de disputas entre várias correntes políticas, ela deveria disciplinar a apropriação territorial do país e pôr freio aos apossamentos, ao mesmo tempo em que serviria na discriminação, medição e venda das terras devolutas. Há tempos a ocupação territorial do Brasil preocupava certos setores da sociedade aparecendo inclusive em algumas propostas legislativas.

O período de criação da Lei de Terras era um período de definição do capitalismo, ampliação do mercado. A partir daí a terras passa pela primeira vez no país a ser mercadoria, objeto de compra e venda.

Conforme preconizado em seu Preâmbulo, a Lei de Terras, tinha como objetivo regulamentar a propriedade das terras devolutas do Império, incluindo as terras possuídas por título de sesmarias, mesmo sem o preenchimento das condições legais, e as terras adquiridas por posse mansa e pacífica.

Promulgada em 18 de setembro de 1850, a Lei de Terras estabelecia em seu artigo 1º:

“Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”.

Desse modo, a partir daquela data as terras somente seriam adquiridas através da compra, fato esse que já corrobora a idéia da terra como mercadoria, o que pode ser entendido como um sistema de privatização das terras, além de dificultar e até mesmo impossibilitar o acesso à terra por aqueles com menos poder aquisitivo.

Já com relação àquelas já possuídas, a determinação era que fossem devidamente medidas e demarcadas, a fim de promover sua regularização com a emissão de títulos legítimos de propriedade. Criada com o Regulamento da Lei de Terras de 1854, a Repartição Geral das Terras Públicas seria o órgão ao qual caberia fazer o registro e revalidação das terras já possuídas, assim como dirigir o processo de fiscalização, medição, descrição e distribuição das terras devolutas.

Teoricamente, não foi o que ocorreu, pois a Lei de Terras não só deixou de impor limites às grandes propriedades, como excluiu o imposto territorial e permitiu o absenteísmo, determinado que a Lei de Terras não só deixou de impor limites às grandes propriedades, como excluiu o imposto territorial e permitiu o absenteísmo, ao determinar que as posses pudessem ser legitimadas mediante morada habitual do respectivo posseiro, ou de quem o representasse.

Assim, nota-se que a condução dos processos de medição e demarcação das posses e propriedades pela Lei nº 601 de 1850, reafirmou a concentração latifundiária no país.

Apesar de haver espaço suficiente para que pequenos e médios posseiros legitimassem ocupações anteriores à lei, estes arcavam com o ônus da medição, sem contar a necessidade de reconhecimento pelos confrontantes e a pressão dos latifundiários, logo, esses posseiros tiveram o direito à terra muitas vezes prejudicado em vista desses fatores.

Por mais que a referida lei tivesse o caráter de resolver o problema da propriedade no Brasil, sua utilização foi simplesmente um bloqueio de efetividade da mesma, estimulando a grilagem de terras por parte das oligarquias agrárias.

Nesse sentido, destaca-se o dizer de Lima Lopes, ao citar que a referida lei “não trouxe a democratização da terra brasileira, mas o seu cerceamento, isto é, o estabelecimento do sistema de propriedade em evolução, exclusivista e mercantil”³.

Em vista disso, destaca-se que o tal cerceamento se dava de várias formas, tais como a não delimitação precisa das terras, ou o meio de burlar o sistema por meio da realização viciosa dos registros, apossando-se assim de mais terras do que a lei permitia, e dessa forma impedindo respectivas medições de terras devolutas.

Por outro lado e simultaneamente, pequenos agricultores, expulsos das fazendas pelos latifundiários, vagavam pelo território brasileiro à procura de terra. Os fazendeiros ao redor ao perceberem esse tipo de apossamento próximo de suas terras, alegavam ofensa à Lei nº 601 de 1850, provocando assim uma nova série de expulsões.

³ LIMA LOPES, José Reinaldo de. O Direito na História. 1ª edição. São Paulo. Max Limonad. 2002. Pag. 359

Com o sistema viciado e com uma lei sem uma política de apoio à implantação e desenvolvimento da pequena propriedade, evidente ficou a geração de mais desigualdades e prejuízo para os pequenos produtores, excluindo-os da propriedade de terra.

Portanto, conclui-se que a Lei de Terras apresentou-se como um mecanismo voltado para o isolamento e interiorização dos pequenos proprietários, fazendo crescer a migração das regiões agrárias para as urbanas e, conseqüentemente, a desigualdade social.

2.1.5 Sistema jurídico do Código Civil de 1916

O Código Civil de 1916, tendo orientação do Código Napoleônico de 1804, ideologicamente, trazia uma idéia liberal e individualista, entoando harmoniosamente, com os fins e objetivos da classe latifundiária monopolista de época. Por isso, foi o Código Civil, juntamente com outros fatores, um dos motivos da subdivisão excessiva da propriedade.

O direito sucessório do Código Civil partilhava o imóvel rural, indiscriminadamente, em tantas partes necessárias quanto fosse o número de herdeiros. A divisão da propriedade imóvel não obedecia a normas de maior alcance social. Os plenos poderes da propriedade imobiliária afastavam qualquer cogitação em limitar a divisão territorial em prol da função social da propriedade.

No século XX, a propriedade latifundiária perdeu sua hegemonia e houve a proliferação da pequena propriedade, principalmente no Sul e Centro Sul do país.

2.1.6 A Lei 4.504 de 1964 e a tentativa de reforma agrária

A Lei 4.504 de 1964, mais conhecida como Estatuto da Terra, tem sua criação intimamente ligada ao clima de insatisfação e do temor a de uma revolução camponesa no Brasil.

È bem verdade, que as lutas camponesas no Brasil começaram a se organizar a partir da década de 1950, com a participação das ligas camponesas, de sindicatos rurais e da Igreja Católica e do Partido Comunista Brasileiro, e essa participação no intuito de uma maior justiça social e da reforma agrária tornou-se mais visível a partir da década de 1960.

Todavia, a instalação do regime militar a partir de 1964 minou as forças desses movimentos. Dessa forma, a criação do Estatuto da Terra e a promessa de uma reforma agrária

foi a estratégia utilizada pelos governantes para apaziguar, os camponeses e tranquilizar os grandes proprietários de terra.

O Estatuto da Terra traz em seu bojo como princípio da função da propriedade, que consiste na propriedade agrária ter sua exploração econômica adequada e racional, preocupando-se com depredação dos recursos naturais, no intuito de gerar ao proprietário, aos trabalhadores e à sociedade em geral o bem estar social.

Nota-se também que a idéia do Estatuto não ficou somente voltada para a produtividade econômica e a estabilidade das relações sociais entre proprietários e não proprietários, mas também para a problemática do maior acesso à propriedade rural.

Para tanto, houve a aplicação de uma tipologia de imóvel rural no sentido de enquadrar as propriedades agrárias do país, trazendo em si um catálogo de imóveis rurais, conceituando tecnicamente a propriedade familiar, o módulo rural, o minifúndio, o latifúndio por dimensão e a empresa rural.

Nesse sentido, o enquadramento do imóvel rural era caracterizado pela tecnicidade, visto que o órgão fundiário responsável se baseava em critérios e índices técnicos, com o objetivo de apresentar um cadastro de imóveis rurais suscetíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e assim distribuir a terra com justiça social.

Entretanto, por mais que no do Estatuto da Terra esteja capitulado a hipótese da reforma agrária, observou que nos primeiros 15 anos praticamente não houve seu cumprimento, o capítulo relativo à reforma agrária, na prática, foi abandonado, enquanto o que tratava da política agrícola foi executado em larga escala.

Já nos anos 80, o agravamento dos conflitos pela posse da terra, na região Norte do país, levou à criação do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários e dos Grupos Executivos de Terras do Araguaia/Tocantins , e do Baixo Amazonas , reflexo da mania brasileira de se criar órgãos e órgãos e pouco ou quase nada resolver, posto que o Ministério da Agricultura, jurisdicionando o INCRA (Instituto de Colonização e Reforma Agrária) até então, vinha realizando um trabalho de regularização fundiária digno de encômios, pois os resultados auferidos poderiam muito bem se refletir no sucesso dos programas de reforma agrária, entretanto as terras devolutas apuradas mediante discriminação não recebiam imediata destinação, ficando à mercê dos invasores, de grileiros e dos comerciantes da posse, faltando, isto sim, uma vontade política de bem direcionar os programas de reforma agrária no País, autorizando-nos a afirmar

que o balanço das realizações desses três órgãos, é pobre, ainda que se possa registrar alguns poucos milhares de títulos de terra distribuídos a posseiros regularizados.

Importante salientar que na década de 80 houve um grande avanço nos movimentos sociais organizados em defesa da reforma agrária e uma significativa ampliação e fortalecimento dos órgãos estaduais encarregados de tratar dos assuntos fundiários.

2.2 Constituição Federal de 1988 e questão agrária

Com a Constituição Federal 1988 ficou consagrado o direito de propriedade em seu art. 5º, XXII. Entretanto, o art. 184 trata da reforma agrária como uma forma de distribuição da terra para a completa efetivação da função social da propriedade, protegendo o direito do particular sobre a propriedade e reconhecendo a necessidade de que os imóveis produzam benefícios à coletividade.

Importante salientar que, para realizar a reforma agrária o artigo 184 preconiza que a competência para desapropriação por interesse social é exclusiva da União, associando uma adequação entre a espécie de reforma com a existência dos problemas sociais.

Outro aspecto a ser ressaltado é a inovação quanto à tipologia da propriedade agrária conhecida pelo Estatuto da Terra, com uma nova nomenclatura definidora de tipos de imóveis, que foi regulamentada pela Lei nº 8629, de 25 de fevereiro de 1993 trazendo os conceitos em seu art. 4º.

Por outro lado, o art. 185 da Constituição Federal trata das propriedades insuscetíveis para fins de reforma agrária, sendo elas a pequena e média propriedade quando os proprietários não possuam outra, e a propriedade produtiva, sendo esta última tratada de forma especial, conforme dispõe o parágrafo único do mesmo artigo.

Ainda no que se refere à desapropriação, que em outros dispositivos constitucionais existe sua previsão, tais como o art. 216, § 1º que trata da proteção do patrimônio cultural brasileiro em virtude disso prevendo este tipo de expropriação da propriedade como uma de suas formas de preservação.

Nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, mais precisamente no art. 68, o texto constitucional previu, de forma inédita, o direito de propriedades às terras ocupadas pelas

comunidades remanescentes de quilombos, tendo o Estado o dever de emitir os títulos de propriedade, bem como reconhecer essas comunidades.

2.2.1 Tipologia das propriedades rurais

Por disposição constitucional, veio a lei ordinária nº 8.629, de 25/02/1993, definindo os tipos de propriedade agrária e estipulando outras diretrizes, como o grau de utilização econômica e o grau de eficiência na exploração da terra.

Em seu art. 4º, inciso I, define como pequena propriedade agrária o imóvel rural que tenha área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais. Já a média propriedade consistindo no imóvel rural de dimensão superior a 4 (quatro) até 15 (quinze) módulos fiscais.

Outro ponto importante consta no art. 6º pelo qual conceitua propriedade produtiva como “aquela que, explorada econômica e racional, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente”.

Explicita a norma que o grau de utilização econômica deve ser igual ou superior a 80%, calculada pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel; já o grau de eficiência na exploração da terra deve ser igual ou superior a 100% e é obtido de acordo com a sistemática que refere em lei (art. 6º, § 1º e 2º).

Já no que se refere ao o grau de eficiência na exploração da terra deve ser igual ou superior a 100% , valor este obtido de acordo com a sistemática que refere em lei (art. 6º, § 1º e 2º).

Com base nisso, a Constituição Federal, no art. 185, torna as categorias imobiliárias que se adequarem a tais preceitos como insuscetíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

2.2.2 Função social da propriedade e desapropriação.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu entre os direitos fundamentais da cidadania a função social como condicionante da propriedade privada (art.5º, XXII e XXIII). Também, estabeleceu, nos moldes do art. 184, que a competência para desapropriar imóveis rurais para fins de Reforma Agrária, que não cumprissem com sua função social é da União.

Importante destacar que a função social deve ser entendida como aquela que compões vários aspectos, ou seja, desde a propriedade cumpra as funções no âmbito econômico, ambiental, trabalhista e social.

A utilização das terras pelas comunidades remanescentes é caracterizada como condição necessária para a existência da comunidade étnica, portanto, trata-se de propriedade com função social relevante, tendo um peso superior, *a priori*, ao direito de propriedade privada.

2.2.3 A propriedade quilombola como patrimônio cultural

A necessidade de preservação do patrimônio histórico, em vista da grande degradação do meio ambiente natural e cultural, trouxe para alguns setores o entendimento da propriedade como um patrimônio cultural a ser preservado.

Para tanto, a Carta Magna trouxe nos artigos 215 e 216 a garantia da propriedade dos grupos formadores do processo civilizatório nacional, ao impor o tombamento de todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (§ 5º do art. 216 da CF) e, ainda, a previsão de o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação (§ 1º do art. 216 da CF).

Se na Constituição Federal existe a previsão de que as manifestações afrodescendentes pertencem ao nosso patrimônio histórico, imaterial e material, por fazerem parte do processo civilizatório nacional, fica claro que sua proteção interessa a toda a coletividade.

A propriedade é garantia aos remanescentes de quilombos como forma de salvaguardar sua identidade, cultura e formas de subsistência, caracterizando como direito fundamental. Partindo desse pressuposto, emerge um verdadeiro direito difuso, pelo qual deve ser aplicado sempre, na ocorrência de conflitos, a supremacia do direito público sobre o privado, tendo em vista os valores culturais e sociais da etnia negra.

2.2.4 Artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

A história e a luta dos quilombolas começou a ganhar maior reconhecimento na década de 80. A união dos grupos em um movimento de entidades que buscassem a valorização da população negra e a igualdade racial no País fez surgir a discussão sobre assuntos que seriam propostos na Assembléia Nacional Constituinte de 1987, que no ano seguinte elaborou a Constituição da República.

Dois eram os assuntos mais importantes para os movimentos: a inclusão do racismo na relação de crimes inafiançáveis e a garantia terras ao povo dos quilombos. A inclusão do artigo 68 do Ato das Disposições Transitórias trouxe mudanças na realidade agrária brasileira, por favorecer as comunidades quilombolas na luta pela territorialidade.

O artigo 68 do ADCT introduziu no direito brasileiro o direito à terra das comunidades de remanescentes de quilombos, ao assim dispor:

“Art. 68. Aos remanescentes das comunidades de quilombos é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos”.

Assim, texto constitucional reconhece não só o direito das comunidades remanescentes como também cria uma nova categoria de sujeito de direitos, tornando-se necessária a identificação dos grupos que se beneficiarão da presente norma..

Observa-se a partir de então, uma necessidade de regulamentar este dispositivo, e nesse sentido, alguns projetos de lei a fim de regulamentar o assunto. Estes projetos se preocupavam basicamente com questões voltadas aos critérios de identificação e reconhecimento dos beneficiários das terras, bem como da autoridade concedente. Todavia, estes projetos não foram aprovados, apesar de terem sua contribuição para o seguimento da causa.

SEÇÃO 3 - O PROCESSO DE IDENTIFICAÇÃO E RECONHECIMENTO DAS COMUNIDADES REMANESCENTES

3.1 Generalidades

Em 1995, com a demora e a ausência de lei para a regulamentação, o INCRA (Instituto de Colonização e Reforma Agrária), por meio da Portaria nº 307, baixou normas no intuito de resolver as questões pendentes. Dentre essas normas, destaca-se a orientação para que cada projeto respeitasse o "status quo" da comunidade.

É bem verdade que, o ITESP (Instituto de Terras do Estado de São Paulo) pela Lei 9757 de 15 de setembro de 1997 foi o pioneiro a dispor sobre a regulamentação e legitimação das terras públicas pelas comunidades remanescentes de quilombos.

A referida lei estadual traz a compromisso do poder público na expedição dos títulos de legitimação de posse de terras públicas ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos, bem como a garantia que a expedição dos títulos ocorrerá sem ônus para as comunidades remanescentes, representadas pelas devidas associações. Outro aspecto importante presente na lei refere-se à obrigatoriedade da cláusula de inalienabilidade inserida no título expedido.

Ainda analisando a referida lei, a disposição presente no art. 3º estipula prazo de 60 dias para o estabelecimento das diretrizes que definam os sujeitos beneficiários, além dos critérios referentes à territorialidade para a demarcação das posses.

Em fevereiro de 1998, o Governador do Estado de São Paulo editou o Decreto nº 42839, que trata da regulamentação do art. 3º da Lei 9757/97, definindo a competência da Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado de São Paulo, através do ITESP (Instituto de Terras do Estado de São Paulo), para identificação e demarcação das áreas ocupadas pelos remanescentes de quilombos.

Ainda no ano de 1998, o Ministério da Cultura por meio da Fundação Cultural Palmares passou a baixar normas referentes identificação, reconhecimento e delimitação das terras quilombolas no plano federal.

O decreto interrompia um longo processo de debate legislativo que visava uma regulamentação do artigo por lei, negociada com um amplo leque de atores envolvidos na questão.

Em 2001, foi editado o Decreto nº 3912, O qual interrompia um longo processo de debate legislativo que visava uma regulamentação do artigo por lei, negociada com um amplo leque de atores envolvidos na questão, vindo a estabelecer critério temporal para o reconhecimento dos

direitos das comunidades remanescentes de quilombos. O parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 3912 de 2001 determinava o seguinte:

Parágrafo único: somente pode ser reconhecida a propriedade sobre terras que:
 I – eram ocupadas por quilombos em 1888;
 II – estavam ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos em 5 de outubro de 1988.

Entretanto, tal disposição legal acabava por dificultar a efetividade do mandamento constitucional, tendo em vista que este aspecto temporal excluiria àqueles que insurgiram contra o sistema escravista em período anterior e, de alguma forma, deixaram de as possuírem.

Nesse sentido, importantes são as palavras de Brito Pereira:

“Resultaria ofensivo ao princípio da isonomia que o direito fosse reconhecido aos remanescentes dos quilombos estabelecidos em 1888, e não àqueles que existiram em época pretérita e não lograram prosseguir em sua existência até a época apontada”.⁴

Dessa forma, o Decreto deixava de alcançar o objetivo do art. 68 do ADCT, o qual se orienta por uma perspectiva atual, visando assegurar aos grupos étnicos intimamente ligados ao processo de escravidão o exercício de seus direitos de auto-determinação, tendo em vista a dinâmica individual de cada grupo.

Se não bastasse a ofensa ao princípio da isonomia, o Decreto nº 3912 de 2001 também se apresentava arbitrário ao impedir a concepção de outros modelos de vida coletiva a partir de 05 de outubro de 1988, contrariando a dinamicidade social, uma vez que a modificação de estilo de vida não incide na identidade cultural das comunidades remanescentes.

Diante disso, em 20 de novembro de 2003 foi editado o Decreto 4887 regulamentando 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 e revogando o Decreto nº 3912 de 2001.

⁴ BRITO PEREIRA, Deborah M. D, Breves considerações sobre o Decreto nº 3.912/01, apud ALMEIDA, Alfredo Wagner. Os quilombos e as novas etnias p. 122.

3.2 Decreto nº 4887 de 20 de novembro de 2003

Antes da sua edição, o referido decreto foi alvo de muitas discussões com o envolvimento de todos os setores engajados na consecução dos direitos das comunidades remanescentes a fim de aprimorar todo o criticado procedimento administrativo presente no Decreto nº 3912 de 2001.

Dessa forma, o Presidente, chefe do Poder Executivo, utilizando-se do poder hierárquico e das prerrogativas do art. 84, IV e VI, “a”, da CF, editou decreto autônomo para regulamentar o art. 68 do ADCT, tendo em vista que o próprio mandamento constitucional preconiza que o Estado não deve se abster. Por outro lado, o INCRA regulamentou sua atuação por intermédio da Instrução Normativa nº 16, de 24 de março de 2004 (§ 1º do art. 3º do Decreto nº 4.88 de 2003).

O Decreto nº 4887 de 2003 revogou expressamente o decreto anterior em seu art. 25 e trouxe em seu art. 2º 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”.

Dessa forma, o critério para identificação de uma comunidade quilombola é a auto-atribuição, método de identificação pelo qual os próprios se auto-atribuem como remanescentes de quilombos, apresentando-se em conformidade com o art. 12 da Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), da qual o Brasil é signatário.

Os parágrafos do art. 2º do Decreto nº 4887 de 2003 trazem mais elementos definidores com relação às comunidades remanescentes, como a territorialidade indicada pelos remanescentes de comunidades de quilombos, nos quais são considerados os espaços de moradia, exploração econômica, social, atividades culturais.

A competência para a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos é do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o qual se manifestará por meio do INCRA. Vale lembrar que tal

competência não será exercida com prejuízo às competências concorrentes dos Estados, Municípios e Distrito Federal que já tratam do assunto.

O procedimento para o reconhecimento dos territórios quilombolas, dando cabo à intensa controvérsia referente ao modelo fundiário para a identificação e delimitação dessas áreas, está previsto no art. 3º, que assim dispõe:

“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.”

A titulação das terras ocupadas pelos quilombolas foi tratada no art. 17 do decreto baseando-se na ocupação comunal das terras, com a outorga de título coletivo e pró-indiviso, com obrigatoriedade de inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade.

Mostrou-se acertada a titulação coletiva das terras de quilombos, visto que tal sistema impossibilita que o território possa ser fragmentado em pequenos títulos individuais de propriedade, protegendo as comunidades quilombolas contra a especulação imobiliária, em vista da vedação de transferência dessas propriedades a terceiros.

Com isso, observa-se que o legislador caracterizou como propriedade coletiva aquela que abranger, não somente o local específico onde os integrantes habitam, mas também aquele utilizado para exploração agropecuária, agrícola e extrativista, com observância de aspectos de referentes à sazonalidade das atividades, os espaços destinados à recreação, às atividades

religiosas e, ainda, os fatores necessários a sua reprodução física, socioeconômica e cultural, com o escopo de preservar a identidade cultural.

O art. 13 determinou que na hipótese do imóvel habitado de domínio particular, não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação. Desse modo, na existência de casos em que há legítimo título de propriedade das terras ocupadas, o meio legal para a efetivação do art. 68 do ADCT é, primeiramente, a desapropriação do imóvel pelo Poder Público para, após, titulá-lo em favor da comunidade.

Este tipo de desapropriação fundamenta-se no § 1º do art. 216 da Carta Magna, tendo em vista que a atuação do Poder Público, com a colaboração da comunidade, estará promovendo a proteção do patrimônio cultural brasileiro, por meio dos instrumentos legais cabíveis, tais como inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. Isto se deve pelo fato dos grupos afro-brasileiros serem caracterizados pela Constituição Federal como grupos formadores de nossa cultura e participantes de nossa civilização, conforme dispõe os arts. 215 e 216 da Constituição Federal.

Entretanto, há entendimentos de que o fundamento para tal desapropriação esteja presente no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, se a comunidade viver no campo, o que ocorre na grande maioria dos casos, dá-se por interesse social a desapropriação.

Por fim, o Decreto nº 4887 de 2003 pode ser considerado como um significativo avanço na resolução da problemática da propriedade quilombola por garantir a titulação das terras e, sobretudo, por corroborar a utilização do critério de auto-identificação das comunidades remanescentes de quilombos, nos termos da Convenção 169 da OIT.

3.2.1 Convenção 169 da OIT e as comunidades remanescentes

As comunidades quilombolas destacam-se por serem grupos de identidade étnica distinta de outros grupos presentes em nossa sociedade. A Associação Brasileira de Antropologia definiu as comunidades quilombolas como sendo “grupos que desenvolveram práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar”.⁵

⁵ id. Ibid. p. 17

Estes grupos têm sua origem vinculada ao processo de resistência ao regime escravista utilizado no Brasil, baseado na subjugação dos negros trazidos da África para o Brasil. A constituição dessas comunidades se deu por uma dinâmica baseada na diversidade étnica e cultural na formação dos quilombos, com a presença de brancos, índios e mestiços, ocorrida durante a vigência do sistema escravista, bem como depois da abolição da Escravidão em 1888.

Por se caracterizarem como grupos que utilizam sistema de uso comum de seus territórios concebidos, em que o espaço coletivo e indivisível é ocupado e explorado por meio de regras consensuais aos diversos grupos familiares que compõem as comunidades, observa-se que comunidades quilombolas podem ser consideradas um povo tribal, sendo cabível, portanto, a aplicação da Convenção 169 da OIT.

O direito de auto-identificar-se como comunidade descendente de quilombo tem respaldo na Ciência da Antropologia, conforme dispõe o art. 1º, item 2, da Convenção 169 da OIT:

Artigo 1º.

2. 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.

De fato, observa-se a identificação e reconhecimento das comunidades constitui fator fundamental para a efetivação do preceito constitucional contido no art. 68 do ADCT.

3.3 Processo de identificação e reconhecimento.

Este procedimento pode dar-se de ofício pelo INCRA (Instituto de Colonização e Reforma Agrária) ou por requerimento de qualquer comunidade que se auto-identifique como descendente de quilombos, identificação que será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que tem a incumbência de expedir a certidão desse ato conforme o § 4º do art. 3º do Decreto nº 4.887 de 2003. Na seqüência inicia-se todo um conjunto de atos para efetivar o comando constitucional, como estudos antropológicos, relatórios técnicos científicos, colheita de elementos fáticos, dados histórico-sociais, levantamento da cadeia dominial do imóvel até sua origem.

A Portaria n.º 98 de 2007 da Fundação Cultural Palmares, publicada em 26 de novembro de 2007, estabelece que a emissão da “certidão de auto-identificação como remanescentes dos quilombos” e a inscrição da comunidade no Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos está condicionada a procedimentos como a apresentação de relato sintético da trajetória comum do grupo e a remessa de documentos ou informações, tais como fotos, reportagens, estudos realizados, entre outros, que atestem a história comum do grupo ou suas manifestações culturais. Ao impor a comunidade que justifique seu caráter remanescente de quilombos, a referida Portaria representa uma restrição ao direito de se auto-identificar como tal.

Com relação a tal procedimento administrativo, merece destaque a atuação do ITESP (Instituto de Terras do Estado de São Paulo) por ter regulamentado seu procedimento mesmo antes da edição do Decreto n.º 4883 de 2003. É bem verdade que outras entidades já o fazem com competência, todavia, o pioneirismo Estado de São Paulo, por meio do ITESP, contribuiu para um novo enfoque para legitimação do direito à terra das comunidades remanescentes, a fim de efetivar o preceito trazido pelo art. 68 do ADCT e promover o resgate e a defesa da cidadania das comunidades quilombolas.

3.3.1 ITESP e os laudos antropológicos e relatórios técnicos científicos

Diante da discussão sobre o critério de auto-identificação e necessidade de identificação dessa nova categoria de sujeitos de direitos, a elaboração de laudos para embasar o reconhecimento dessas comunidades tornou-se alvo de discussão nos meios jurídico e acadêmico, por haver disposição legal preconizando que o critério de reconhecimento seria o da auto-identificação.

Um dos grandes impasses era o referente à territorialidade, haja vista a dificuldade em estabelecer os limites territoriais, respeitando os espaços de moradia, atividades econômica, social, culturais, religiosos e de lazer.

Os estudos antropológicos também caminham nesse sentido, ao observar que para que se verifique se certa comunidade é de fato quilombola é preciso que se analise a construção social inerente àquele grupo, de que forma os agentes sociais se percebem, de que forma almejam a construção da categoria a que julgam pertencer. Tal construção é mais eficiente e compatível com

a realidade das comunidades quilombolas do que a simples imposição de critérios temporais ou outros que remontem ao conceito colonial de quilombos”.

O ITESP , por meio de seus relatórios técnicos científicos aborda uma série de fatores que dão base à elaboração do território. O laudo do ITESP, por exemplo, aborda os seguintes tópicos:

- Localização da comunidade: município, perímetro, vias de acesso, confrontantes, etc;
- Identificação e descrição da área, conforme limites indicados pela comunidade, considerando a distribuição espacial, seus usos e costumes, as terras imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem estar, assim como fatos e documentos históricos. Deverão ser especificadas as diferentes situações em relação ao domínio e ocupação da terra, a saber:
 - a. Atividades econômicas, de utilização para auto-sustentação e de manejo (por exemplo: roças, pomares, nascentes aquíferas, áreas de caça, pesca, coleta, etc.);
 - b. Construções existentes: casas de moradia, oficinas, casas de roça, igrejas, espaços de articulação e de lazer (cemitério, campo de futebol, sedes de associações e outros espaços de utilização permanente ou ocasional).

Ainda com referência aos critérios de pertencimento territorial, são considerados:

- Auto-definição e formas de ocupação tradicional;
- Atividades econômicas que se referem ao grupo (agricultura, pecuária e criação, artesanato, coleta, etc.);
- Relações com a sociedade circundante, o que envolve a existência de conflitos, o intercâmbio sócio-econômico (comércio, relações sociais, reconhecimento de uma identidade cultural específica da comunidade) e com o poder público, tendo em vista o exercício da cidadania plena, assim observa-se a existência de serviços públicos no local, utilização desses serviços nos municípios ou na capital - saúde, educação e outros; garantia dos direitos do cidadão (ter documentação pessoal, por exemplo).⁶

Após a conclusão dos trabalhos técnicos, o Relatório Técnico Científico é publicado no Diário Oficial, caracterizando a comunidade, de forma oficial, como remanescente de quilombos.

⁶ Negros do Ribeira: Reconhecimento Étnico e Conquista do Território, Cadernos ITESP 3, 2. ed. São Paulo Editora Páginas & Letras, 2000.

3.3.2 A importância do trabalho antropológico.

As atividades desempenhadas por aqueles com formação em antropologia é realidade nas vários setores de nossa sociedade, pois envolvem esforços interpretativos ou de mediação onde a capacidade de desvendar evidências simbólicas de estudar a organização social, suas estruturas práticas é evidente e elucidativo.

Assim, o trabalho do antropólogo fica caracterizado pelo estudo direcionado às situações sociais empíricas concretas, com limitação geográfica, todavia utilizando-se de uma maior abrangência e dinamismo.

A Antropologia também se caracteriza pela prática do trabalho de campo, ou seja, antropólogo convive durante um certo tempo com a comunidade ou sociedade estudada, e este conhecimento empírico trará elementos para fundamentar seu trabalho.

Com relação à identificação das comunidades remanescentes de quilombos, o trabalho antropológico caracteriza-se como elemento fundamental para que o procedimento administrativo de identificação e reconhecimento seja dotado de maior credibilidade e eficácia.

Portanto, o estudo antropológico contido nos relatórios técnicos científicos consegue diagnosticar as facilidades e dificuldades de uma comunidade, e ainda, assessorar na montagem e implementação dos projetos, que se coadunam com a dinâmica cultural da comunidade e suas peculiaridades.

SEÇÃO 4 POLÍTICAS PÚBLICAS E COMUNIDADES REMANESCENTES

4.1 Linhas gerais

Garantir o acesso a terra às comunidades remanescentes de quilombos constitui um modelo de reparação pela injustiça sofrida durante anos pela população negra o Brasil. Entretanto, a garantia do acesso a terra não supre toda a necessidade dessas comunidades, as quais apresentam deficiências em áreas como a educação, saúde, saneamento básico, energia, entre outras.

Em muitos casos, o isolamento em que viviam estas comunidades trouxe uma grande dificuldade em se obter informações precisas e tornar amplo o conhecimento da população sobre as comunidades remanescentes de quilombos. Entretanto, isso contribuiu para a sobrevivência de grupos organizados com tradições e relações territoriais próprias, formando, uma identidade étnica e cultural que deve ser respeitada e preservada.

Nos tempos atuais, a realidade destas comunidades é conhecida e, portanto, o Estado tem o dever de elaborar políticas que garantam não só a preservação do patrimônio material e imaterial brasileiro como também o desenvolvimento social e econômico das comunidades remanescentes de quilombos, fazendo valer o art. 3º da Constituição Federal no qual estão dispostos os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Portanto, resta ao Poder Público em todas as suas esferas, promover ações no objetivo de estabelecer a igualdade material, e de certa forma, reparar as injustiças sofridas pelo processo de escravidão e suas conseqüências.

4.2 Políticas públicas

As políticas públicas podem ser consideradas como as ações demandadas pelo Estado com o escopo de realização e efetivação de metas estabelecidas, sendo a administração pública responsável pela sua efetivação, são caracterizadas como programas de atuação estatal, possuem como objetivo fundamental dar efetividade a direitos fundamentais.

Entretanto, essas políticas surgem da união da sociedade civil organizada, partidos políticos e o governo, portanto, o processo de construção das políticas públicas, no Estado Democrático de

Direito, deve ter a participação dos cidadãos, a fim de cobrar os objetivos pretendidos pelo Estado.

O processo de elaboração é caracterizado pela participação de vários segmentos da sociedade, os quais fiscalizam a sua realização. Já o Poder Público deve não só implementar, como também exercer tarefas de fiscalização e coordenação dessas políticas.

Dallari Bucci trata do assunto da seguinte forma:

“Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.” (BUCCI, Maria Helena Dallari, Direitos Humanos e Políticas Públicas. 2. ed. São Paulo. Pág. 132)

Então, pode-se dizer que essas orientações e diretrizes de responsabilidade da administração pública devem atingir o bem comum, tendo por objeto assuntos de interesse geral, refletindo a idéia de planejamento ou programa de ação governamental para determinado setor de interesse da coletividade, influenciando o modo de vida de todos cidadãos ou de uma parte desses.

Com isso, as políticas públicas configuram-se como um importante e fundamental instrumento para a preservação e garantia dos direitos fundamentais presentes na nossa Constituição Federal, e a atuação do Estado nesse sentido deve ser objetiva, que só se realizará com a implementação dessas políticas.

4.2.1 Programa Brasil Quilombola

Sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR), o governo federal elaborou a construção de um projeto inovador para a nação, demonstrando o comprometimento com a efetivação dos direitos de cidadania para as comunidades remanescentes de quilombos, especialmente por figurar como um dos grupos sociais.

Não se pode negar a necessidade e importância das políticas públicas universais. Por outro lado, para enfrentar e superar as desigualdades deve-se combinar o desenvolvimento de políticas universais às ações que considerem o processo histórico dos grupos étnicos discriminados.

Dessa forma, numa ação coordenada pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), o governo federal cria em 12 de março de 2004 o Programa Brasil Quilombola, pelo qual apresenta ações que focadas na alteração positiva das condições de vida e de organização das comunidades remanescentes de quilombo, com a promoção do conjunto de bens e serviços sociais necessários ao seu desenvolvimento, sempre de acordo com realidade sócio cultural destas comunidades.

A SEPPIR faz visitas técnicas às comunidades remanescentes de quilombos, para colher informações sobre suas necessidades, no intuito de identificar quais ações devem ser implementadas pelos órgãos governamentais e, também, realizar o papel de interlocução com essas comunidades e suas lideranças quilombolas.

A atuação do governo com referência ao Programa Brasil Quilombola será direcionado para a racionalização do uso dos recursos naturais, iniciativas de desenvolvimento sustentável, garantia aos direitos sociais e acesso à rede de proteção social, o estímulo ao fortalecimento da identidade cultural, a implementação das ações governamentais junto às comunidades remanescentes de quilombos e incentivo aos Municípios e Estados com relação ao acesso dessas comunidades às políticas públicas.

No uso racional dos recursos naturais serão enfatizados métodos de produção agroecológicos no âmbito de sua subsistência e geração de renda, na construção de políticas e ações capazes de ampliar a competitividade de suas estruturas produtivas, sempre com a assessoria de uma rede de apoio gerencial, tecnológico e de marketing.

Com referência a sustentabilidade, será observada a promoção da melhoria na qualidade de vida com a recuperação da estabilidade econômica, de forma a ampliar as reformas estruturais e proporcionando um desenvolvimento sustentável com igualdade para todos, como também desenvolver um trabalho para o desenvolvimento das comunidades com base na utilização de tecnologia alternativa para fertilização da terra.

No âmbito cultural, a garantia da continuidade das comunidades remanescentes de quilombos é o foco principal, conservando o acesso a terra, no qual as práticas culturais e manejo do meio ambiente estão fundamentados. Merece destaque também a promoção de intercâmbio

cultural o intercâmbio cultural entre os artistas e as populações negras urbanas e rurais, no resgate de valores capazes de visualizar a situação vivenciada pela população quilombola brasileira, propiciando um melhor entendimento com relação à identificação étnica da comunidade.

Na área da segurança alimentar, a garantia de condições de acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente a todos, com base em práticas alimentares saudáveis o programa traz a previsão de formular e programar ações para superação da pobreza e da miséria, inclusive com a utilização do Programa Fome Zero. Entretanto, o programa também prevê a adoção de ações afirmativas, a melhora na educação e no acesso aos serviços sociais, a geração de empregos e, conseqüentemente, a melhoria das condições socioeconômicas, a fim de não ficar somente no assistencialismo.

Na área da saúde, nota-se que a presença de condições precárias de vida, além da violência física e psicológica a que está submetida a maioria da população negra, necessitando assim a elaboração de ações específicas que garantam o bem-estar físico, psicológico e social dos pertencentes às comunidades. Diante disso, apresenta-se latente as ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde da população das comunidades, de forma integral e contínua.

A infra-estrutura, ou seja, habitação e saneamento básico, para a elevação da qualidade de vida das comunidades constitui também uma área de atuação do programa, haja vista que as dificuldades enfrentadas pelas comunidades remanescentes nesse campo. Os projetos nessa área são a eletrificação rural em todas as comunidades remanescentes de quilombo, construção de sanitários, tratamento de esgoto e implantação de rede de abastecimento de água potável, instalação de rádios para melhoria da comunicação nas comunidades, assim como a implantação de telefonia fixa e móvel, promover melhorias de infra-estrutura e equipamentos sociais nas comunidades localizadas nas regiões fronteiriças do país, e ainda realizar a viabilização do acesso das famílias e o transporte de mercadorias.

Outra área de atuação do programa é a concernente à geração de renda, com o objetivo de inserir a população no mercado de trabalho, aumentando a produção e a produtividade, além de ampliar a variedade de trabalhos realizados pelas associações e cooperativas, tanto no desenvolvimento agrário, bem como na piscicultura e no artesanato.

4.3 Resultados

A Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais da SEPPIR divulgou em 16 de março de 2009, o mais recente relatório de gestão do Programa Brasil Quilombola. O Programa reúne um conjunto de ações governamentais para melhorar a qualidade de vida e garantir o acesso das populações quilombolas aos serviços públicos essenciais.

Dentre as ações realizadas mereceram destaque a regularização fundiária, desenvolvimento econômico local, geração de renda, saúde, educação e estímulo à participação e ao controle social das políticas públicas direcionadas às comunidades remanescentes.

No que se refere à regularização fundiária, desde 2005, 81 Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação foram publicados, totalizando uma área de 516 mil hectares e beneficiando 10.625 famílias quilombolas. No mesmo período outras 3.755 famílias foram beneficiadas por meio da publicação de 40 portarias de reconhecimento, totalizando 216 mil hectares reconhecidos.

Já no tocante à certificação das comunidades, entre 2004 e maio de 2009 foram certificadas 1.342 comunidades como remanescentes de quilombos pela Fundação Cultural Palmares.

O Programa Luz para Todos alcançou a marca de 19.821 domicílios atendidos em áreas quilombolas, investindo R\$ 99 milhões no período entre 2004 e 2008. Já o Programa Bolsa Família beneficiou cerca de 19 mil famílias das comunidades remanescentes de quilombos ao final do ano de 2008.

Os programas de desenvolvimento local, fruto de parcerias entre SEPPIR, Eletrobrás, Petrobrás, Caixa Econômica Federal, Fundação Universidade de Brasília e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome destinaram R\$ 13 milhões a projetos de desenvolvimento econômico sustentável em comunidades quilombolas de oito estados brasileiros.

Outra área que se apresentou com dados interessantes foi a do desenvolvimento agrário, que por através do Programa Territórios da Cidadania, o Ministério do Desenvolvimento Agrário destinou em 2008 R\$ 82 milhões para ações específicas de desenvolvimento regional e garantia de direitos sociais em comunidades quilombolas. Ainda em 2008, outros 12 projetos de desenvolvimento agrário foram apoiados com R\$ 1.9 milhão, beneficiando 59 comunidades em 09 Estados.

CONCLUSÃO

O processo de escravidão no Brasil deixou seus resquícios e uma das problemáticas oriundas desse sistema foi a marginalização e a exclusão das comunidades remanescentes de quilombos, tanto na legitimação das terras que tradicionalmente ocupam quanto no acesso à rede de serviços sociais.

Observa-se também, que em todo o processo de formação da propriedade agrária no Brasil foi utilizado meio legal pautado na idéia de privilégio a uma classe em detrimento da outra. Ocorre que, em todo o processo, os negros e seus descendentes estiveram na classe prejudicada, seja pela negação do direito a propriedade seja pela clandestinidade daqueles que viviam nas terras já ocupadas.

Esperou-se 100 anos após a Lei Áurea para que o Estado Brasileiro reconhecesse o direito a terra desse grupo étnico por meio do artigo 68 do ADCT, no qual o Estado tem a obrigação de titular aquelas terras ocupadas tradicionalmente.

Dessa forma, a busca pela concretização do dispositivo constitucional contido no art. 68 do ADCT é fundamental, de modo a propiciar uma significativa melhora na qualidade de vida dos descendentes de escravos, uma vez que são, a grande maioria, pessoas com muitas dificuldades econômicas.

Visto que surge uma nova categoria de sujeito de direitos, inicia-se a problemática referente à identificação desse grupo para o reconhecimento de seus direitos. Por tratar de uma situação que envolve grupos étnicos, conclui-se que a Ciência da Antropologia é o ramo mais apto a proceder na realização de laudos que atestem a condição de remanescente de quilombo por parte dos grupos.

O estabelecimento de critério temporal para o reconhecimento das terras ocupadas por quilombos por meio do Decreto 3912 de 2001 ao excluir aqueles que ocupavam terras antes de 1888 foi determinante para a revogação do decreto, ao ofender o princípio da isonomia, condição elementar de um Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, a edição do Decreto 4887 de 2003 não só corrigiu tal inconstitucionalidade como também trouxe um novo enfoque para o reconhecimento das comunidades remanescentes ao adotar o critério da auto-identificação.

É bem verdade que tal critério é alvo de muita discussão, todavia trata-se da aplicabilidade de dispositivo da Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização

Internacional do Trabalho que vigora no Brasil desde 2003 e sua aplicação incide sobre as comunidades remanescentes de quilombos que são caracterizadas como povos tribais conforme determina a Convenção 169 da OIT.

De posse disso, não há o que se discutir sobre a natureza fundamental do direito a terra das comunidades remanescentes, acrescentando-se o fato de que a propriedade não está vinculada somente à moradia, mas também como um elo de ligação com a ancestralidade desses indivíduos, caracterizando-se como elemento de suma importância para a continuidade de suas tradições.

Mesmo assim, o Estado Brasileiro demorou 15 anos para regulamentar o procedimento administrativo referente à identificação dos detentores do direito fundamental, mostrando-se moroso em face do compromisso firmado com a sociedade referente aos direitos fundamentais. Essa tradicional morosidade constituiu ofensa a princípios constitucionais, em especial o da dignidade da pessoa humana.

As políticas públicas realizadas, seja no âmbito federal pelo Programa Brasil Quilombola seja pelos Estados e Municípios, trouxe uma relativa melhora para as comunidades, tendo em vista os resultados obtidos. Entretanto, ainda é visível a luta por parte das comunidades remanescentes na efetivação de seus direitos para o exercício da cidadania.

Portanto, as comunidades remanescentes de quilombos ainda continuam sofrendo com os resquícios do passado na clandestinidade, mas os resultados obtidos pelo o reconhecimento constitucional de seus direitos já são vistos com as ações governamentais implementadas. Assim, confirma-se a carência desses grupos no acesso aos direitos fundamentais básicos, obrigando o Estado a cumprir seus objetivos fundamentais presentes no artigo 3º da Constituição Federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCAR, Maria Amélia Garcia de. **Estrutura fundiária em Goiás**. Goiânia; Ed. UCG. Série Teses Universitárias, nº 2, 1993.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner. **Os quilombos e as novas etnias**. 13. ed. São Paulo: Instituto Sócio Ambiental, 1999.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, **Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais**, Rio de Janeiro, 1994.
- ASSUNÇÃO, M. R. **Quilombos Maranhenses**. 7 ed. São Paulo, Cia. das Letras, 1996.
- BARRETO, Nelson Ramos. **A Revolução Quilombola - Guerra Racial, Confisco Agrário e Urbano Coletivismo**. 2. ed. São Paulo: Artpress. 2008.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direitos Humanos e Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo: Polis. 2001.
- BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no Estado Constitucional. A problemática da concretização dos direitos fundamentais sociais pela Administração Pública brasileira contemporânea**. Dissertação de Mestrado. Curitiba. Universidade Federal do Paraná.
- CARVALHO, Maria Celina Pereira de. **Bairros Negros do Vale do Ribeira: do escravo ao quilombo..** Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Unicamp. 2006.
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. 1. ed. São Paulo: Gazeta Jurídica, 2007.
- LEITE, Ilka Boaventura **Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas**. Disponível em < http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol_04/N2/Vol_iv_N2_333-354.pdf >, acesso em : 13-08-2008.
- LIMA LOPES, José Reinaldo de. **O Direito na História**. 1ª ed. São Paulo. Max Limonad. 2002.
- MIRALES, Rosana. **A identidade quilombola das Comunidades de Pedro Cubas e Ivaporunduva**. Dissertação de mestrado. São Paulo, PUC. 1998
- MOURA, Clóvis. **Os quilombos e a rebelião negra**. São Paulo, 2. ed. Editora Brasiliense, 1981.

DOCUMENTOS ELETRÔNICOS E SITES VISITADOS

_____ **A dinâmica da escravidão no Brasil.** Rafael de Bivar Marquese, disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n74/29642.pdf> ,> acesso em 20-09-2008.

_____ **A importância de se incluir Políticas Públicas nos estudos jurídicos para a concretização dos Direitos Humanos.** Laírcio Márcio Lemos e Sousa. Disponível em <http://www.aprendendodireito.com.br/doc.word/estudos_juridicos.doc .> , acesso em 20-09-2008.

_____ **A Propriedade dos Remanescentes das Comunidades Quilombolas como Direito Fundamental.** Alcides Moreira da Gama e Ana Maria Oliveira. Disponível em < <http://www.palmares.gov.br>,> acesso em 10-03-2009.

_____ **Negros do Ribeira: reconhecimento étnico e conquista do território,** Cadernos ITESP 3, 2. ed. São Paulo Editora Páginas & Letras, 2000.

_____ **O que é quilombo.** Grupo de Trabalho Clóvis Moura. Disponível em: <<http://www.itcg.pr.gov.br/arquivos/File/Quilombos.pdf> >, acesso em: 20-09-2008.

_____ www.fundacaopalmares.gov.br

_____ www.irohlim.org.br

_____ www.itesp.sp.gov.br

LEGISLAÇÃO APLICADA

BRASIL. **Lei nº 601 de 1850**, Disponível em:

<http://200.137.221.132/index.php/fchf/article/viewFile/515/464>

Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colonias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara

BRASIL. **Lei nº 4.504 de 13 de março de 1964**, Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_01/Lei/1964/L4504.html

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL, **Decreto 3912 de 10 de setembro de 2001**, Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2001/D3912.html

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.

BRASIL. Decreto nº 4887 de 20 de novembro de 2003, Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2003/D4887.htm

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.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). Agravo de Instrumento Nº

2008.04.00.010160-5/PR. Agravante: INCRA. Agravada: por Cooperativa Agrária Agroindustrial e outros Relator: MARIA LUCIA LUZ LEIRIA. Porto Alegre, 02 de abril de 2008. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/sites/default/files/senten%C3%A7a_paioldatelha.pdf>