

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

CLARIANNE NATALI DE CAMPOS

**AS (IM) POSSIBILIDADES DA ADI 3.239 NO PROCESSO DE TITULAÇÃO DAS
COMUNIDADES QUILOMBOLAS**

São Luís
2017

CLARIANNE NATALI DE CAMPOS

**AS (IM) POSSIBILIDADES DA ADI 3.239 NO PROCESSO DE TITULAÇÃO DAS
COMUNIDADES QUILOMBOLAS**

Monografia apresentada ao curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão como
requisito para obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientador: Prof. PhD. Cassius Guimarães
Chai

São Luís
2017

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a). Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Campos, Clarianne Natali de.

As impossibilidades da ADI 3239 no processo de titulação das comunidades quilombolas / Clarianne Natali de Campos. - 2018.

68 f.

Orientador(a): Cassius Guimarães Chai.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2018.

1. ADI 3239. 2. Comunidades quilombolas. 3. Direito territorial. I. Chai, Cassius Guimarães. II. Título.

CLARIANNE NATALI DE CAMPOS

**AS (IM) POSSIBILIDADES DA ADI 3.239 NO PROCESSO DE TITULAÇÃO DAS
COMUNIDADES QUILOMBOLAS**

Monografia apresentada ao curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão como
requisito para obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

APROVADA EM: / / 2018

Prof. PhD. Cassius Guimarães Chai (Orientador)

Examinador 1

Examinador 2

À minha família,
por todo amor e apoio incondicionais.

AGRADECIMENTOS

O trabalho apesar de monográfico, o caminho trilhado até ele foi composto por pessoas incríveis que deram todo o apoio para a concretização deste momento. Assim, nada melhor do que ser grata a todas elas.

Primeiramente, à minha família, por todo amor e apoio dados ao longo desses anos. A conclusão deste curso, apesar de ter sido um tanto quanto tortuosa, só foi possível porque vocês são meu porto seguro e o equilíbrio que necessito para enfrentar os desafios que a vida impõe ou os que eu mesma me proponho.

Ao meu companheiro Igor que, além de ser meu parceiro de vida, também em muito me auxiliou na construção e revisão deste trabalho. Obrigada por ter me apresentado o assunto lá em 2010 e ter despertado em mim o interesse em estudar e participar, ainda que não com a dedicação desejada, da luta das comunidades quilombolas.

Ao professor e orientador Cassius Guimarães Chai, pelo aceite de orientação e apoio dado na elaboração deste trabalho, meu muito obrigada!

Aos meus amigos do Curso de Direito que, apesar de eu não conseguir me fazer presente em todos os momentos, tornaram os anos iniciais da graduação muito mais agradáveis.

Ao grupo de estudos LIDA, da Universidade Estadual do Maranhão, que integrei por um período de dois anos, em que tive a oportunidade de estudar assuntos para além do mundo jurídico e que me permitiu enxergar o mundo com outros olhos.

A todos aqueles que me deram suporte e compreenderam minha múltiplas tarefas ou ausências, mas que sempre confiaram em mim, minha gratidão.

A Deus, porque é Dele todas as conquistas alcançadas e é Ele que dá toda a força que preciso para caminhar a passos largos e firmes.

Ele viverá feliz, sua descendência possuirá a terra.
(Salmos 25,13)

RESUMO

Após anos de luta por parte dos movimentos sociais, uma das principais conquistas obtidas pela atual Carta Magna foi o direito à propriedade aos remanescentes das comunidades dos quilombos, previsto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Com a finalidade de regulamentar o procedimento de demarcação e titulação das terras das comunidades quilombolas, atualmente está vigente o decreto nº 4.887/2003, o qual representou um ganho tanto em termos jurídicos quanto antropológicos ao garantir mais lisura ao processo e atendimento as especificidades desse grupo. Entretanto, em 2004 foi impetrada Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.239, a qual tem por objetivo revogar alguns artigos do presente decreto. A ação, de autoria do PFL (Partido da Frente Liberal), atual Democratas, ainda permanece sendo julgada, sendo que três votos foram proferidos até o momento. Diante deste contexto de questionamentos sobre a validade do decreto e das garantias estabelecidas para as comunidades quilombolas, o presente trabalho tem por objetivo principal analisar as implicações da ADI 3.239 na garantia dos direitos das comunidades quilombolas, previsto no art. 68 do ADCT e regulamentado pelo decreto nº 4.887/2003. Para consecução dos objetivos propostos, foi realizado o levantamento bibliográfico das leituras necessárias para melhor compreensão da temática, bem como dos votos proferidos e das legislações e decisões judiciais. A partir dos dados obtidos e da análise realizada, observou-se que ainda existem muitas divergências entre os próprios ministros, gerando inúmeras incertezas quanto ao possível encaminhamento que será dado a esta ação. Além disso, apesar do decreto nº 4.887/03 apresentar algumas limitações quando a sua efetividade e celeridade, não se pode desconsiderar os ganhos por ele obtidos. No momento em que a ADI contesta as bases de garantias titulação das comunidades quilombolas, a mesma mostra-se enquanto uma impossibilidade para efetivação desse direito fundamental, gerando instabilidades jurídicas e pondo em xeque a manutenção das comunidades quilombolas em seus territórios.

Palavras-chave: ADI 3.239. Comunidades quilombolas. Direito territorial.

ABSTRACT

After years of struggle on the part of the social movements, one of the main achievements obtained by the current Constitution was the right to property to the remnants of quilombos communities, foreseen in art. 68 of the Transitional Constitutional Provisions Act. With the purpose of regulating the procedure for demarcation and titling of the lands of quilombola communities, decree n° 4.887/2003 is currently in force, which represented a gain both in juridical and anthropological terms, by ensuring more smoothness to the process and attending to the specificities of this group . However, in 2004, Direct Action of Unconstitutionality 3.239 was filed, which aims to revoke some articles of this decree. The lawsuit, authored by the Liberal Front Party, now Democrats, is still being judged, with three votes to date. Given this context of questions about the validity of the decree and the guarantees established for the quilombolaa communities, the main objective of this paper is to analyze the implications of ADI 3.239 in guaranteeing the rights of the quilombolas communities, foreseen in art. 68 of the Transitional Constitutional Provisions Act and regulated by decree n°. 4,887/2003. In order to achieve the proposed objectives, a bibliographical survey was carried out of the readings necessary for a better understanding of the topic, as well as the votes cast and the laws and judicial decisions. From the data obtained and the analysis carried out, it was observed that there are still many disagreements between the ministers themselves, generating numerous uncertainties as to the possible referral that will be given to this action. Moreover, although Decree ° 4.887/03 presents some limitations when its effectiveness and celerity, can not be disregarded the gains obtained by it. At the moment Direct Action of Unconstitutionality 3.239 contests the bases of guarantees titling the quilombolas communities, it shows itself as an impossibility to carry out this fundamental right, generating juridical instabilities and putting in check the maintenance of the quilombolas communities in their territories.

Keywords: ADI 3.239. Quilombolas communities. Territorial right.

LISTA DE SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Antropologia
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
CCN-MA	Centro de Cultura Negra do Maranhão
CEDENPA	Centro de Estudo e Defesa do Negro no Pará
CF	Constituição Federal
CLA	Centro de Lançamentos de Alcântara
CNPT	Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Sóciobiodiversidade Associada a Povos e Comunidades Tradicionais
CPT	Comissão Pastoral da Terra
EFC	Estrada de Ferro Carajás
FCP	Fundação Cultural Palmares
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MPF	Ministério Público Federal
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações Não Governamentais
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RTID	Relatório Técnico de Identificação e Demarcação
STF	Supremo Tribunal Federal
UDR	União Democrática Ruralista

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa com os números de comunidades quilombolas a) existente (previsão) e b) tituladas.	26
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de títulos emitidos por órgão expedidor.....	27
Tabela 2 - Lista de alguns Amicus curiae contrária a procedência do pedido.	32
Tabela 3 - Pedidos de atenção feitos ao STF.....	32

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 DE “ESCRAVOS FUGIDOS” A SUJEITOS DE DIREITOS: a luta pelo reconhecimento das comunidades quilombolas.....	15
2.1 O quilombo histórico e suas múltiplas conceituações.....	15
2.2 O reconhecimento enquanto <i>remanescente de comunidades de quilombos</i>	21
3 ADI 3.239: a ação e o julgamento do Supremo Tribunal Federal	29
3.1 O controle de constitucionalidade na Constituição brasileira de 1988.....	31
3.2 A Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.239	32
3.3 Os votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF).....	36
3.3.1 Voto do relator ministro Cezar Peluso	36
3.3.2 Voto da ministra Rosa Weber.....	39
3.3.3 Voto do ministro Dias Toffóli	44
4 AS LUTAS POR RECONHECIMENTO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: a ADI 3.239 no atual panorama brasileiro.....	46
4.1 Lutas por reconhecimento e remédios para as desigualdades.....	46
4.2 As contradições da malha agrária brasileira: a concentração de terras e o direito à propriedade das comunidades quilombolas	49
4.3 As (im)possibilidades da ADI 3.239	53
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
REFERÊNCIAS	64

1 INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira de 1988, muito mais que um marco jurídico, é reflexo de um momento histórico, sendo a consolidação da expressão dos mais conflituosos anseios de reforma social, produto de uma demorada luta pela redemocratização do país. Evento com grande carga simbólica, o momento Constituinte representou a tentativa de um acerto de contas do Estado para com a sociedade, em especial, com os grupos desprivilegiados da história nacional, como indígenas e comunidades quilombolas, por exemplo. Devido a sua ênfase abarcadora de distintas realidades e necessidades, afirma-se que esta Carta Magna possui caráter multicultural ou pluricultural.

Como mencionado, um dos grupos-alvo da nova Constituição foram as comunidades quilombolas, as quais foram contempladas em alguns dispositivos do novo texto, em especial, no art. 68, do ADCT, garantindo a propriedade “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (BRASIL, 1988). Importante ressaltar que tal garantia foi alcançada graças aos esforços do movimento negro, que já realizavam estudos sobre a questão quilombola antes da promulgação da Carta Magna e que pressionaram os setores responsáveis para que projetos de lei sobre o assunto fossem elaborados.

A partir da leitura do dispositivo, percebe-se que o direito à propriedade não está diretamente relacionado à terra e a população que nela ocupa, mas à origem, no sentido de destinos compartilhados, a ponto de justificar a emissão do correspondente título de propriedade da mesma. Desta forma, percebe-se que a aquisição desse direito não se dá de maneira ordinária, como por exemplo, por meios de contratos de compra e venda, necessitando se ressignificar a noção de direito à propriedade e de território para assim compreender a fundamentação do artigo.

Apesar da relevância do artigo para as comunidades quilombolas, no momento de sua elaboração e promulgação, pouco se havia discutido entre os congressistas sobre o mesmo, dividindo espaço com questões que abordavam concomitantemente o patrimônio cultural brasileiro. Outra questão importante para complementar este cenário é o fato dessa discussão na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) não ter ocupado um espaço amplo e que pudesse aprofundar os detalhes sobre o artigo. Na verdade, acreditava-se na época que tal dispositivo

não possuiria constante aplicação, resumindo-se a casos isolados, como o Quilombo dos Palmares.

Assim, pode-se perceber pela própria estrutura do artigo, que o mesmo entra em vigência apresentando inúmeras lacunas e inconsistências em torno dos conceitos abordados, tais como *remanescentes*, *quilombos*, bem como a ausência de um procedimento para a realização do processo de titulação.

Devido a inexistência de um procedimento padrão para o processo de titulação resultou-se na publicação de inúmeras regulamentações, algumas elaboradas pelos próprios estados, outras pela Fundação Cultural Palmares (FCP) e mais recentemente, regulamentações de autoria do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), órgão em âmbito federal atualmente responsável por este trabalho, as quais tinham por finalidade organizar como as comunidades que estavam acessando a essa prerrogativa seriam atendidas. Após diversas mudanças e indefinições, atualmente encontra-se em vigência o Decreto nº. 4887/2003, que regulamenta a titulação de territórios quilombolas.

De acordo com o decreto, o processo de titulação que inicia com o auto reconhecimento coletivo das comunidades a partir de um pequeno relato escrito e com a emissão da certificação pela Fundação Cultural Palmares (FCP) e finda com a emissão do título, conforme a Figura 1.

Após mais de vinte anos da publicação do art. 68, do ADCT, os avanços no número de terras tituladas ainda é irrisório quando comparado com o total de comunidades existentes no Brasil. E, apesar de algumas dificuldades encontradas no processo de titulação das comunidades quilombolas, é importante ressaltar que o presente decreto representou um ganho tanto em termos antropológicos quanto jurídicos, garantindo um processo com mais lisura e mais adequado para atender as especificidades desse grupo, haja vista que o fator identitário é determinante neste processo.

Entretanto, desde 2004 tramita uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.239, de autoria do Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas, a qual tem por finalidade revogar alguns itens presentes no decreto nº 4.887/2003. A votação desta ação iniciou em 2012, sendo que três ministros até o momento votaram, porém a mesma ainda não foi concluída.

Diante deste cenário, o presente trabalho tem por objetivo principal analisar as implicações da ADI 3.239 na garantia dos direitos às comunidades quilombolas, previsto no art. 68 e regulamentado pelo decreto nº. 4.887/2003. Para consecução dos objetivos propostos foi realizado o levantamento bibliográfico das leituras necessárias para melhor compreensão da

temática, bem como dos votos proferidos, das legislações e decisões judiciais. Este procedimento permaneceu ao longo de todo o desenvolvimento do trabalho, haja vista que os questionamentos são permanentes, bem como as mudanças no atual cenário da titulação de comunidades remanescentes de quilombos permanece em constante discussão nos órgãos responsáveis na cena política nacional.

Para facilitar a compreensão do objetivo proposto neste trabalho, o mesmo foi dividido em três capítulos principais. No primeiro capítulo, é realizada uma análise tanto histórica quanto jurídica da construção do termo quilombo e sua conceituação atualmente adotada. Além disso, é apresentada o caminho percorrido para a obtenção da garantia prevista no art. 68 do ADCT, bem como os regulamentos necessários para a efetivação do procedimento de titulação das comunidades quilombolas.

No segundo capítulo é realizada uma análise dos pontos elencados na petição inicial da ADI 3.239, bem como os votos proferidos pelos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Por fim, no último capítulo são analisados o atual contexto em que as lutas travadas pelas comunidades quilombolas encontram-se, o pano de fundo que pauta o cenário posto pela ADI, bem como os atores sociais neles envolvidos. Além disso, é realizada uma análise mais aprofundada dos limites e (im)possibilidades da presente ação para a garantia do direito à titulação das comunidades dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

2 DE “ESCRAVOS FUGIDOS” A SUJEITOS DE DIREITOS: a luta pelo reconhecimento das comunidades quilombolas

Este capítulo tem por objetivo principal construir um panorama da luta pela garantia de direitos às comunidades quilombolas, as conquistas obtidas no plano jurídico e as dificuldades enfrentadas atualmente para a consolidação da titulação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

2.1 O quilombo histórico e suas múltiplas conceituações

A ocupação do território brasileiro tem como característica principal a diversidade de povos que para cá estavam e vieram. E, dentro deste contexto, atualmente é impossível pensar a história brasileira desatrelada dos povos africanos, haja vista que 8,2% da população, segundo os dados do IBGE (2016), se autodeclara negra e 46,7% parda.

Sabe-se que a chegada de povos africanos está diretamente relacionada a comercialização de escravos negros. Ressalta-se que esta participação foi resultado de ações exploratórias e forçadas. Estima-se que mais de três milhões de africanos foram trazidos para o Brasil ao longo dos mais de trezentos anos de escravidão. Entretanto, apesar das dificuldades impostas pela própria condição desses sujeitos, os mesmos não foram meros espectadores, sendo capazes de se (re)inventar e criar estratégias para a sua libertação e de histórias de luta pela liberdade (ARAÚJO, 2012). Neste contexto, a formação de quilombos ocupa lugar de destaque, por se tratarem muito mais do que meros locais para abrigar negros fugidos e sim por representarem espaços de resistência.

Onde houve escravidão houve resistência. E de vários tipos. Mesmo sob a ameaça do chicote, o escravo negociava espaços de autonomia com os senhores ou fazia corpo mole no trabalho, quebrava ferramentas, incendiava plantações, agredia senhores e feitores, rebelava-se individual e coletivamente. [...]. Houve, no entanto, um tipo de resistência que poderíamos caracterizar como a mais típica da escravidão – e de outras formas de trabalho forçado. Trata-se da fuga e formação de grupos de escravos fugidos. (GOMES; REIS; 1996, p. 9).

Pensar a categoria quilombo, utilizada na contemporaneidade, remete a reflexões relativas ao seu uso pela historiografia e as definições jurídico-históricas. Pensando na construção do termo quilombo, Munanga (2001) constrói paralelos entre as realidades do Brasil e do continente africano.

O quilombo é seguramente uma palavra originária dos povos de línguas bantu (Ki-lombo, aportuguesado Qui-lombo). Sua presença e seu significado no Brasil tem a ver com alguns ramos desses povos bantu cujos membros foram trazidos e escravizados nesta terra. Trata-se dos grupos Lunda, Ovimbundu, Mbundu, Congo, Imbangala, etc. cujos territórios se dividem entre Angola e Zaire. Embora o quilombo (Ki-lombo) seja uma palavra de língua umbundu, de acordo com Joseph C. Miller, seu conteúdo enquanto instituição sócio-política e militar é resultado de uma longa história envolvendo regiões e povos aos quais já me referi. É uma história de conflitos pelo poder, de cisão dos grupos, de migrações em busca de novos territórios e de alianças políticas entre grupos alheios. (MUNANGA, 2001, p. 21).

Sob a perspectiva de permanências e comparações, Munanga (2001) refere-se às adaptações e aproximações que possivelmente aconteceram no Brasil:

O quilombo brasileiro é sem dúvida uma cópia do quilombo africano reconstruído pelos escravizados para se opor a uma outra estrutura escravocrata, pela implementação de uma outra estrutura política na qual se encontraram todos os oprimidos (...). Imitando o modelo africano, eles transformaram esses territórios em espécie de campos de iniciação à resistência, campos esses abertos a todos os oprimidos da sociedade: negros, índios e brancos, prefigurando um modelo de democracia plurirracial que o Brasil ainda está a buscar. (MUNANGA, 2001, p. 30).

Munanga (2001) ressalta o quilombo, então, como uma forma de oposição à estrutura escravocrata. Mas, devido a sua multiplicidade de entendimentos, o conceito de quilombo, ao longo dos anos, passou por inúmeras mudanças, haja vista que é um conceito “vivo” e em constante transformação a partir de vivências e práticas dos próprios sujeitos, contrapondo-se, assim, com o conceito jurídico elaborado pelo Conselho Ultramarino, no período colonial, que definia quilombo como “toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele” (ALMEIDA, 2002, p.47). Ou seja, pensar em quilombo automaticamente era se remeter a locais afastados de demais ocupações humanas, as quais eram necessariamente compostas por negros fugidos e que deveriam ser recapturados e devolvidos aos seus proprietários. Apesar da diversidade de quilombos existentes em território brasileiro, este conceito permaneceu vigente por um período relativamente longo da história do país.

Quilombo, enquanto categoria histórica, usufrui de um certo consenso em termos jurídicos-formais. Apoiado num senso-comum duto, seu significado compreende tanto as disposições legais vigentes no período colonial, quanto as leis provinciais postas em prática pelas políticas repressivas do período imperial, que ganham força com o esmagamento das chamadas rebeliões de “autonomia regional” e “insurreições populares”, tais como a Cabanagem

(PA), a Balaiada (MA) e a Guerra de Canudos (PE). Todos os textos de especialistas que foram compulsados, num vasto elenco que se estende de Perdigão Malheiro, em 1866, a Clóvis Moura, 1994, remontam à resposta do Rei de Portugal à consulta do Conselho Ultramarino, em 2 de dezembro de 1740. A conceituação de quilombo tem nesta manifestação jurídica uma referência básica. As implicações teóricas e as traduções práticas do conceito envolvem o que estaria “fora” do sistema escravocrata característico do modelo de plantation (imobilização da força de trabalho e sistema de monocultura agrário-exportador) e o que estaria idealmente além de seus domínios territoriais. Mais exatamente se referem à periferia das plantações algodojeiras e açucareiras e a atividades econômicas consideradas “marginais” (ALMEIDA, 1996, p. 12).

Conforme o autor, cinco elementos principais compõem a definição de quilombo – a saber – a fuga; quantidade mínima de fugidos; localização marcada por isolamento relativo – “parte despovoada”; moradia consolidada ou não; capacidade de consenso traduzida pelos “pilões” ou pela reprodução simples que explicitaria uma condição marginal aos circuitos de mercado.

Esses cinco elementos funcionaram como definitivos e como definidores de *quilombo*. Jazem encastoados no imaginário dos operadores do direito e dos comentadores com pretensão científica. Daí a importância de relativizá-los realizando uma leitura crítica da representação jurídica que sempre se mostrou inclinada a interpretar o quilombo como algo que estava fora, isolado, para além da civilização e da cultura, confinado numa suposta autossuficiência e negando a disciplina do trabalho (ALMEIDA, 1996, p. 49).

Apesar desta definição de quilombo ter perdurado por anos e por, muitas vezes, ficar relegada a um passado distante, a questão dos direitos às comunidades quilombolas permaneceu sendo pauta do movimento negro. Desde o final da década de 70, organizações do norte e nordeste, como o CCN-MA (Centro de Cultura Negra do Maranhão) e o CEDENPA (Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará) realizavam projetos de mapeamento e formação política com as comunidades quilombolas. Os dados obtidos permitiram verificar a complexidade de formação das comunidades quilombolas, bem como o contexto em que estão inserida, conforme complementa SOUSA (2016, p. 32):

Nesse sentido, os apontamentos dos mapeamentos direcionavam sobre a constituição dessas comunidades de forma contrastante com a visão clássica em torno de fugas e isolamentos nas matas, demonstrando uma riqueza de formações territoriais envolvendo comércio local e regional, solidariedade com grupos próximos e uma trama no acesso a terra, com casos de ocupação da casa grande e de terras abandonadas por senhores falidos, doação de terras por parte de padres e ordens religiosas, entre outros casos.

É neste contexto que o termo quilombo volta a ser reapropriado e a ganhar destaque, graças ao movimento negro, o qual remetia-se a esses locais como espaços de resistência contra a escravidão e o capitalismo. Porém, a preocupação com a presença das comunidades quilombolas e a garantia da propriedade definitiva não e eram as únicas questões debatidas. Antes mesmo dos anos 70, o movimento negro já destacava a importância de existir uma política de reparação dada a dívida histórica do estado brasileiro para com a população negra, conforme ratifica Sousa (2016, p. 21):

Desde os anos de 1930, vozes do movimento negro já apontavam para a importância de uma política de reparação para com os afrodescendentes e a existência de uma “dívida” histórica por parte do Estado brasileiro com a população negra, havendo a necessidade de completar o processo inacabado de abolição da escravidão iniciado em 1888. Em meio a essas discussões, o movimento negro tentava dar unidade política às situações de exploração, marginalização, pobreza, subemprego e racismo vivenciados tanto em meio urbano, no qual estava inserido e tinha seu público majoritário, quanto enquadrar os contextos vividos pelas comunidades quilombolas, fazendo apontamentos sobre a similaridade das experiências negras no país.

Em meados da década de 1980, com o advento da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), com grupos de discussão voltados a atender o direito das “minorias” e participação efetiva dos movimentos negros, buscou-se, pela via legislativa, garantir a reparação para com os afrodescendentes da dívida histórica deixada pela escravidão. “A abolição da escravatura trouxe consigo uma contradição expressa na forma de inserção do ex-escravo no mundo do trabalho livre (...) mediante as novas barreiras e formas de dominação em novas bases, o negro manteve-se marginalizado e inferiorizado” (SOUSA, 2016).

Como desdobramento desse encontro e das discussões que se sucederam, foi encaminhada a deputada federal e constituinte Benedita da Silva (PT) uma proposta de garantia das terras às comunidades quilombolas, que foi apresentada na Assembleia Nacional Constituinte. A proposta foi aprovada, após discussões e redações distintas, dando origem ao artigo 68 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988. Este ganho se dá a partir da realização de parcerias interestaduais entre o CCN e outras entidades do movimento negro como o CEDENPA, Movimento Negro do Rio de Janeiro e Associação Cultural Afro-Brasileira (SOUSA; BRUSTOLIN, 2017).

Neste contexto que é elaborado o artigo 68 do ADCT, o qual representou, em termos jurídicos, uma conquista relevante para o movimento negro e comunidades quilombolas, apresentando a seguinte redação: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam

ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

A ANC de 1988 permitiu o reestabelecimento do Estado de Direito sobre novas bases. Essas novas bases se deram por meio da incorporação das ditas minorias (negros, indígenas, mulheres etc), permitindo que as mesmas fossem reconhecidas como sujeitos sociais e de direitos. Importante ressaltar que, nas legislações anteriores, não existia nenhuma jurisprudência que garantisse à população negra seu reconhecimento como sujeitos pertencentes ao país, como já havia acontecido com as populações indígenas.

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

A partir da leitura do dispositivo, percebe-se que o direito à propriedade não está somente relacionado à terra e a população que nela ocupa, mas também a origem comum e de orientação das ações coletivas no sentido de destinos compartilhados (SOUZA, 2008), a ponto de justificar a emissão do correspondente título de propriedade da mesma. Ou seja, o território não é somente mais um espaço físico ocupado, mas sim um ambiente que permite a reprodução física, social, econômica e cultural dos seus membros.

O território é a condição essencial que define quem são os grupos negros, onde estão e por quê. A relação com a terra estrutura diferentes visões de mundo e constitui o direito de nela estar e nela permanecer. A terra-território torna-se um valor de vida, um espaço de sentido, investido pela história particular de cada grupo, tornando-se polissêmica, dinâmica e mutável. A terra não é apenas realidade física, antes de tudo; é um patrimônio comum e, enquanto tal, difere de outras terras, de outros lugares e de outros grupos. A terra é sinônimo de relações vividas, fruto do trabalho concreto dos que lá estão, fruto da memória e da experiência pessoal e coletiva de sua gente, os do presente e os do passado (GUSMÃO, 2001, p. 342).

Desta forma, percebe-se que a aquisição desse direito não se dá de maneira ordinária, como por exemplo, por meios de contratos de compra e venda, necessitando ressignificar a noção de direito de propriedade e de território para assim compreender a fundamentação do artigo.

Nesse sentido, não se devem confundir os conceitos de direito à propriedade e direito de propriedade. Através do primeiro, busca-se responder à seguinte indagação: quem pode ser considerado proprietário de um bem? Liga-se, portanto, à possibilidade dada pelo ordenamento jurídico de converter certos indivíduos em sujeitos de direito de propriedade, uma vez que eles cumpram certas condições. O segundo conceito, por sua vez, busca enfrentar outro questionamento: qual o regime jurídico e conteúdo da propriedade? A saber: uma vez determinado quem pode ser titular do direito, deve-se analisar quais os poderes, direitos e deveres agora submetidos ao proprietário e ao restante da sociedade (SARMENTO, 2008).

Apesar da relevância do artigo para as comunidades quilombolas, no momento de sua elaboração e promulgação, pouco se havia discutido entre os parlamentares sobre o mesmo, dividindo espaço com questões que abordavam concomitantemente o patrimônio cultural brasileiro.

Durante o processo constituinte, nem uma única discussão foi registrada nos anais do Congresso sobre o futuro Art. 68 do ADCT. Incluído inicialmente em uma das propostas sobre a proteção do patrimônio cultural brasileiro, a proposição de titulação das terras dos remanescentes de Comunidades de quilombos foi deslocada para o ADCT devido à sua própria natureza transitória (...). A primeira menção que se faz no Congresso, já posterior à Constituinte, ao assunto, foi em 1991, em um discurso do Deputado Alcides Modesto (PT-BA) sobre o conflito fundiário na região do Rio das Rãs (OLIVEIRA JR, 1995, p. 224-225).

Na verdade, acreditava-se na época que tal dispositivo não possuiria constante aplicação, resumindo-se a casos isolados, como o Quilombo dos Palmares, conforme ratifica Ilka Boaventura Leite (2004, p. 19):

(...) de certo modo, o debate sobre a titulação das terras dos quilombos não ocupou, no fórum constitucional, um espaço de grande destaque e suspeita-se mesmo que tenha sido aceito pelas elites ali presentes, por acreditarem que se tratava de casos raros e pontuais, como o do Quilombo de Palmares.

Entretanto, a Nova Constituição ao mesmo tempo que garantiu o reconhecimento da propriedade definitiva aos remanescentes de quilombos, também impôs inúmeras limitações na efetivação deste direito, haja vista que lacunas foram deixadas pelo legislador, tais como a definição de *remanescentes de quilombos* ou como seria realizado o processo de regularização fundiária dessas terras, haja vista que o artigo propôs a inserção de uma modalidade nova de título de propriedade, em que somente a compra ou a permanência na terra não justificariam a emissão do título para a comunidade quilombola (ARRUTI, 1997).

Anos após a promulgação da Constituição de 1988, discussões surgiram em torno da apropriação de um conceito construído no período imperial para englobar novos sujeitos de direito, momento em que foi possível verificar as dificuldades existentes em abarcar em um único conceito diversas possibilidades de situações sociais e de ocupação do território. Em virtude de sua complexidade, fazia-se necessário redimensionar o termo quilombo, de modo a atender a pluralidade de formas de organização ao longo do território brasileiro, bem como formalizar um procedimento que garantisse a titulação das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas.

2.2 O reconhecimento enquanto *remanescente de comunidades de quilombos*

O art. 68 do ADCT, apesar de ter sido uma grande conquista para a população negra, somente cinco anos após a promulgação da Constituição de 88, é que ocorre a primeira titulação de comunidade quilombola – a saber – a comunidade Boa vista, na cidade de Oriximiná, no estado do Pará. Essa vagarosidade nos processos de titulação deveu-se principalmente a inconsistências impostas pela legislação, a qual deixou lacunas em relação ao conceito de *remanescentes de comunidades de quilombos*, quanto ao processo de demarcação desses territórios a ser adotado e o órgão responsável pelo processo, gerando entendimentos errôneos e dificultando a efetivação desta garantia.

As demandas surgidas no plano estatal foram encaminhadas de formas diversas: a partir da instalação de inquéritos no MPF; pela abertura de procedimentos administrativos junto à FCP; pela intervenção de órgãos estatais e de superintendências regionais do INCRA; por meio de ações judiciais (como os casos de Frechal - MA e Rio das Rãs - BA) (SOUSA; BRUSTOLIN, 2017).

Assim, observa-se que, na tentativa de garantir este direito às comunidade quilombolas, muitos desencontros ocorreram, devido a ausência de uma regulamentação própria e de um único órgão que se responsabilizaria pelo processo de titulação, bem como desse o amparo necessário para esclarecimento de dúvidas, acompanhamento do processo, bem como solucionar litígios existentes na terra ocupada.

No que tange a conceituação de *remanescentes das comunidades dos quilombos*, a dificuldade interpretativa estava diretamente relacionada a ressignificação que deveria ser feita deste conceito, desatrelando-o do conceito colonial ou de qualquer tentativa de busca por um quilombo nos modelos históricos/coloniais. Nesse sentido, Almeida (1996) afirma que existiu

um duplo desafio colocado à pesquisa: “recolocar os termos de uma questão auto evidente e chamar a atenção para os novos procedimentos interpretativos”.

Está-se diante de um ato dissimulado de imposição, que precisa ser colocado em dúvida e classificado como arbitrário para que se possa alcançar as novas dimensões do significado atual de quilombo e as redefinições de seus instrumentos interpretativos. Para tanto, importa depurar o mito em torno da definição jurídica congelada e tomar como objeto os elementos que configuram um significado de quilombo para além da etimologia e das disposições legais filipinas oumanuelinas. A construção do campo conceitual de quilombo, compreendendo inúmeras noções operacionais correlatas, tem como ponto de partida situações sociais específicas e coetâneas, caracterizadas sobretudo por instrumentos político organizativos, cuja finalidade precípua é a garantia da terra e a afirmação de uma identidade própria. Em outras palavras, parte de realidades factuais, localizadas e do que hoje os agentes e movimentos sociais, a elas referidos, representam como sendo quilombo. Para esses agentes sociais o reforço da conceituação adquire sentido ao viabilizar o reconhecimento de suas formas próprias de apropriação dos recursos naturais e de sua territorialidade (ALMEIDA, 1996, p. 11 - 12).

Muitas discussões em torno da definição de remanescentes foram travadas, haja vista que era, em 1988, um termo novo no campo jurídico. Devido ao termo por vezes se remeter a resquícios, por algo que não existe mais ou suas sobras, acabava reforçando ainda mais a vinculação do presente artigo com o conceito colonial existente. A ABA (Associação Brasileira de Antropologia) e demais pesquisadores do assunto se pronunciaram, anos após a promulgação da Carta Magna, com a finalidade de tentar esclarecer alguns conceitos e desatrelá-los de definições errôneas. Nesta linha de pensamento O’Dwyer (1995) escreveu que:

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* (O’DWYER, 1995, p. 1-2).

Nos anos que sucederam o 05 de outubro de 1988, comunidades quilombolas, movimento negro e algumas Organizações Não Governamentais (ONGs) se organizaram com a finalidade de elaborar uma proposta de regulamentação do art.68, de modo a facilitar a sua aplicabilidade pelos órgãos competentes.

A primeira tentativa ocorreu em 13 de junho de 1995, o Deputado Alcides Modesto (PT-BA) e outros parlamentares apresentaram um projeto de lei (Projeto de Lei nº 627/1995)

que visava regulamentar o processo de titulação das terras de quilombo. Após este projeto, outras tentativas foram realizadas, mas também sem sucesso. Chegou-se até mesmo elaborar um Projeto de Emenda Constitucional (PEC), em 1997, pelo então senador Abdias do Nascimento, com o intuito de estender aos remanescentes dos quilombos os mesmos direitos das populações indígenas.

Outros Projetos defendiam que fossem estendidos aos remanescentes os mesmos direitos previstos para os índios (Proposta de Emenda Constitucional nº 38/97 de autoria do Senador Abdias Nascimento, arquivada em 29 de janeiro de 1999) ou que fosse acrescido no Capítulo VIII, do Título VIII da Constituição, visando garantir os bens dos quilombolas (PEC nº 6/99, proposta pelo senador Lúcio Alcântara PSDBCE).

A PEC tinha a seguinte redação: “Art. 232A - É reconhecido aos remanescentes dos quilombos o direito de propriedade definitiva sobre as terras que ocupam, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos, na forma da lei, bem como proteger e fazer respeitar todos os seus bens”. Foi aprovada em dois turnos pelo Senado com 65 votos favoráveis e um contrário e remetida para a Câmara, em 05 de janeiro de 2000. O relator, deputado Osmar Serralho, a acatou, mas considerando que iria existir duplicidade entre este texto e o Art. 68 do ADCT sugeriu a supressão deste último (TRECCANI, 2006, p. 115).

Outros projetos de lei chegaram a ser propostos, mas nenhum obteve sucesso, permitindo que as dificuldades de aplicação do artigo e sua operacionalização se estendessem até os dias atuais, quase 30 anos após a promulgação da Constituição de 1988.

Os múltiplos entendimentos das definições presentes no art.68 do ADCT, as diversas instâncias do Estado envolvidas e a não definição dos procedimentos utilizados apontam que, inicialmente, não houve uma padronização do processo de regularização fundiária dos territórios ocupados pelas comunidades quilombolas. Verifica-se que os diferentes procedimentos adotados eram definidos pelas especificidades de cada situação de conflito “e pelo capital de relações sociais do movimento quilombola, ora acumulado no INCRA, ora no CNPT (IBAMA), ora na Fundação Cultural Palmares, ora em órgãos fundiários estaduais” (ALMEIDA, 1996). Em relação a este panorama de tentativas, a maioria frustradas, de garantir a efetivação deste direito, Sousa e Brustolin (2017) complementam:

O quadro normativo pouco consolidado em torno dos procedimentos a serem seguidos, como os caminhos distintos trilhados nos estados para o encaminhamento de demandas, revela mais do que a dificuldade de disciplinar em um corpo homogêneo a diversidade de casos: apontava para os desacordos em torno da amplitude da questão quilombola e os usos de artifícios políticos e jurídicos na produção de normatividades. Isso pode ser problematizado na trajetória de normas, pareceres, decretos expedidos para disciplinar a matéria; nas noções e conceitos colocados em jogo e na análise mais detida de peças de processos administrativos.

Devido a inexistência de um procedimento padrão para o processo de titulação, inúmeras regulamentações foram elaboradas, algumas de autoria do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), órgão que, após inúmeros impasses, tornou-se, em âmbito federal, responsável por este trabalho. Em 2003, após a entrada de um novo governo federal, voltou-se a discutir a elaboração de um novo regulamento para operacionalizar o art. 68, o qual substituiria o até então existente decreto nº 3.912/2001. Após diversas mudanças e indefinições, atualmente encontra-se em vigência o Decreto nº. 4.887/2003, que regulamenta a titulação de territórios quilombolas.

[...] através do Decreto nº 4.887/2003, definiram-se, para fins de atos demarcatórios dos territórios quilombolas, quem seriam os sujeitos a quem se destinaria tal direito. Nesse documento oficial, conceituam-se como comunidades “remanescentes de quilombos” os grupos étnico raciais que se autoatribuem tais características, devendo possuir uma trajetória histórica própria que estabelece relações territoriais específicas, sobretudo, vinculados a uma ancestralidade negra na qual estão relacionadas formas de resistência à opressão histórica que tais comunidades sofreram (FURTADO, 2012, p. 101).

Com as novas normas, o procedimento para reconhecimento das terras e regularização fundiária tornou-se mais padronizado. Da mesma forma, os procedimentos internos adotados pelo INCRA foram regulamentados pelas instruções normativas: a IN 16/2004 e a IN 20/2005, que mantiveram as noções constantes no decreto nº 4.887/2003.

O decreto nº 4.887/2003 traz à tona uma nova forma de titulação das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas, entendendo a terra não como um bem passível de divisão em glebas ou lotes, mas sim como território compreendido no seu sentido amplo, ou seja, como local de prática e reprodução dos sujeitos que pertencem a essa comunidade. Atendendo a essa peculiaridade, o direito à titulação não é acessado por pessoa física ou família, mas sim pela a associação de moradores legalmente constituída.

A jurista Elizabeth Rocha sustenta, em suas reflexões sobre o Decreto n. 4.887/03, que houve um substantivo alargamento crítico que amplia o fim contemplado pela norma, intocável em sua materialidade, e justifica, pelas razões expostas, a titulação coletiva *pro indivisa* e *ad perpetuam* sobre aquelas terras como um meio de assegurar a perpetuidade da propriedade às gerações futuras, bem como o patrimônio histórico-cultural brasileiro. A titulação não se reveste, pois, do caráter condominial previsto nos artigos 1.314 e seguintes do Código Civil, nomeadamente, o artigo 1.320 e respectivos parágrafos, que estipulam a licitude da divisão da coisa comum e o prazo máximo de cinco anos para a permanência da indivisão. Como a Lei de Registros Públicos só admite o registro em nome de pessoa física ou jurídica, as comunidades são representadas por suas associações legalmente constituídas, o que não significa deixar de seguir ou praticar as modalidades de usos da terra, os

valores e as práticas culturais que vêm praticando, respeitando-se as especificidades de cada uma delas (ROCHA, 2005, p. 100 *apud* LEITE, 2008, p. 971).

Além desta característica, outra inovação do decreto nº. 4.887/2003 é quanto a autodefinição como critério de identificação do grupo, outorgado pelo artigo 2º, § 1º do Decreto: “Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.” Barth (2011), na década de 60, ressalta que os grupos étnicos são categorias de atribuição e identificação, realizadas pelos próprios sujeitos, de modo a organizar as interações existentes entre as pessoas; as quais não estão exclusivamente atreladas a um espaço físico ou território, mas sim a elementos que interligam o sujeito ao grupo.

As fronteiras às quais devemos consagrar nossa atenção são, é claro, as fronteiras sociais, se bem que elas podem ter contrapartidas territoriais. Se um grupo conserva sua identidade quando os membros interagem com os outros, isso implica critérios para determinar a pertença e meios para tornar manifestas a pertença e a exclusão. Os grupos étnicos não são simples ou necessariamente baseados na ocupação de territórios exclusivos; e os diferentes modos pelos quais eles se conservam, não só por meio de recrutamento definitivo, mas por uma expressão e validação contínuas, precisam ser analisadas (BARTH, 2011, p. 195).

Verifica-se que o presente decreto estabelece diálogo direto com a Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), apesar da mesma ter sido ratificada pelo Brasil somente no ano de 2004, um ano após o início da vigência do decreto. A Convenção determina que nenhum Estado tem direito de negar a identidade de um povo indígena ou tribal que assim se reconheça. Desta forma, qualquer Estado que devidamente não cumpra o texto previsto na Convenção poderá ser denunciado junto a OIT: “2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção” (BRASIL, 2004).

Isso não significa que pesquisas ou outros tipos de análise não devam ser feitas, ao contrário, a Convenção juntamente com o Decreto respaldam pesquisadores e as próprias comunidades de possíveis irregularidades que possam existir no processo de titulação.

Assim, o processo de titulação inicia com o auto reconhecimento e com a emissão do certificado pela Fundação Cultural Palmares (FCP) e finda com a emissão do título, entretanto, para que isso ocorra, um caminho longo e tortuoso deve ser percorrido. Tais dificuldades esbarram em inúmeros fatores, entre os quais podem ser elencados: 1) a própria definição do procedimento, o qual é complexo e necessita que o processo percorra diversos

órgãos até que seja emitido o título; 2) a divisão da malha agrária brasileira, fazendo-se necessário desapropriar terras, fazer um levantamento dos títulos de propriedades e das áreas de competência da União; e 3) o conflito de interesses entre proprietários de terras e a população das comunidades quilombolas, ou até mesmo do Estado em destinar essas terras a essas comunidades (PEREIRA, 2002).

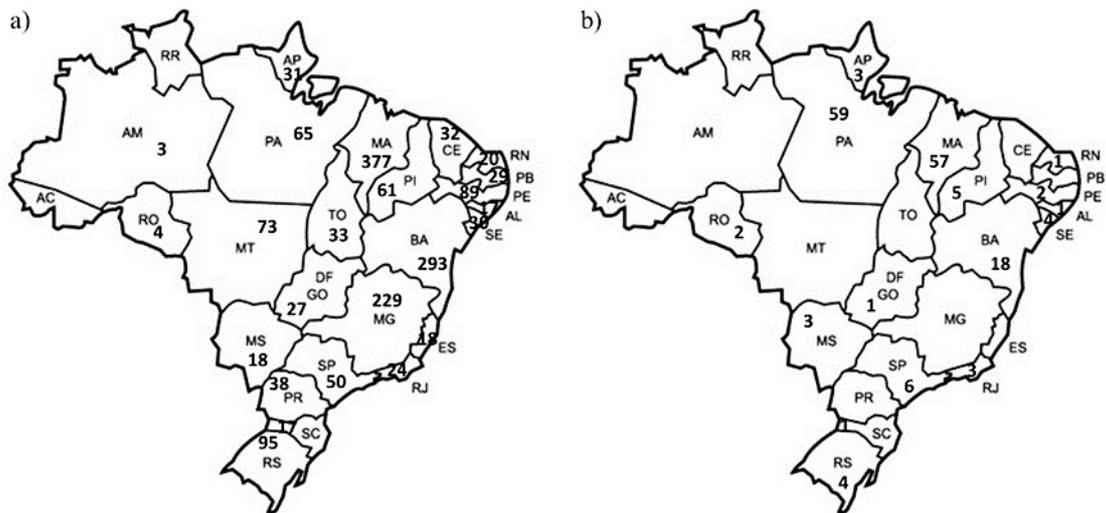


Figura 1 - Mapa com os números de comunidades quilombolas a) existente (previsão) e b) tituladas.
Fonte: Comissão Pró-Índio, 2017 (Adaptação).

A vagarosidade do processo de titulação de comunidades quilombolas é possível ser atestado em números, conforme observa-se na Figura 2. Segundo a Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI-SP), após mais de vinte anos da publicação do art. 68, do ADCT, somente 108 comunidades quilombolas foram tituladas em todo o Brasil pelo INCRA, de um total de 3.782 existentes no país e 1.400 processos ainda encontram-se em tramitação nos órgãos federais e estaduais.

E, apesar do decreto nº 4.887/2003, ter representado um avanço para os direitos dos quilombolas, após cinco anos da sua publicação, somente cinco comunidades foram tituladas. Segundo a Comissão Pró-Índio (CPI-SP), até 2008, foram assinados apenas dois decretos desapropriando terras particulares, referentes às Comunidades Família Silva em Porto Alegre/RS e Caçandoca, São Paulo.

Tabela 1 - Número de títulos emitidos por órgão expedidor.

Número de Títulos por Órgão Expedidor		
Órgão Expedidor	Número de Títulos	Porcentagem
Coordenação de Desenvolvimento Agrário	15	6,00%
Fundação Cultural Palmares	2	0,80%
Idaterra	1	0,40%
Incra	108	43,20%
Incra/SPU	1	0,40%
Interba	1	0,40%
Interpi	5	2,00%
Iterj	1	0,40%
Iterma	54	21,60%
Iterpa	53	21,19%
Itesp	6	2,40%
Secretaria de Assuntos Fundiários do Rio de Janeiro	1	0,40%
Secretaria de Patrimônio da União	2	0,80%
TOTAL	250	100%

Fonte: Comissão Pró-Índio, 2017.

Vale ressaltar que dos territórios titulados, somente 40% foram realizados por órgãos federais, sendo os demais titulados por órgãos da esfera estadual, em especial, os Institutos de Terras, conforme Tabela 1. Nestes órgãos os processos tendem a ser mais céleres, pois tratam de terras devolutas ou até mesmo que encontram-se em posse do Estado, não necessitando realizar desapropriações ou verificar a condição da terra em relação a demais órgãos estaduais. Entretanto esta não é a realidade da maioria das comunidades quilombolas do país, as quais necessitam do INCRA para realizar o processo de titulação e que, devido aos inúmeros entraves existentes ao longo do procedimento previsto pelo decreto nº. 4887/2003, acabam tramitando de forma mais vagarosa.

Com a regulamentação do decreto nº 4.887/2003, verificou-se não somente o aumento das terras tituladas, mas também, em contraposição, o aumento dos processos visando impedir a garantia desse direito, principalmente por parte do agronegócio e dos grandes projetos, os quais reconheceram tal medida enquanto um avanço contrário aos seus interesses,

já que a utilização das terras pelas comunidades não se coadunam com os interesses econômicos desses grupos.

Mediante obstáculos desta ordem, a titulação se mostra mais que essencial posto que, historicamente, as famílias destas comunidades têm sido mantidas como posseiros e assim parecem pretender mantê-las aqueles interesses contrários ao reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos. Mantidas como eternos posseiros ou com terras tituladas sem formal de partilha, como no caso das chamadas terras de preto que foram doadas a famílias de ex-escravos ou que foram adquiridas por elas, sempre são mais factíveis de serem usurpadas. Negar o fator étnico, além de despolitizar a questão, facilitaria, pois, os atos ilegítimos de usurpação (ALMEIDA, 2005, p. 23).

Todo este cenário tem criado um ambiente de insegurança para as comunidades quilombolas, podendo ser até mesmo agravado quando o poder Judiciário local garante a reintegração de posse às empresas e proprietários, ou quando este mesmo poder estabelece relações com esses grupos, deixando essas comunidades a mercê do Estado.

Verifica-se que com o passar dos anos e o acirramento das relações desses dois grupos, os números de casos de violência no campo também tem aumentado. Importante ressaltar que o entendimento de violência aqui não está restrito somente a assassinatos, mas também a agressões físicas, envenenamento das águas de lagos, incêndios criminosos de casas e roças etc.

Devido a essas forças em sentido contrário, as comunidades quilombolas cada vez mais vem se organizando, ou em movimentos próprios ou associados aos movimentos negros e demais entidades que tratem da questão, de modo a não somente dar o apoio necessário às comunidades que constantemente sofrem ofensivas como também pressionar os órgãos que direta ou indiretamente são responsáveis pelo atendimento desta demanda.

Os interesses contrários desses dois pólos ensejou inúmeros processos visando desqualificar ou até mesmo reconhecer a ilegalidade do processo de titulação de comunidades quilombolas, direito esse garantindo após anos de luta por parte dos movimentos negros e que, por anos, ficou ocultado e relegado a uma origem criminalizada dos quilombos. Um exemplo deste caso é a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 3.239, objeto de estudo deste trabalho e que será analisada nos próximos capítulos. Esta ação foi interposta pelo Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas e tem por finalidade questionar a constitucionalidade de alguns tópicos previstos no decreto nº 4.887/2003.

3 ADI 3.239: a ação e o julgamento do Supremo Tribunal Federal

Neste capítulo será analisada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.239, dando-se ênfase aos tópicos elencados na petição inicial. Além disso, para melhor compreender o posicionamento atual do STF em relação a esta ação serão analisados os votos dos ministros que, até a presente data, proferiram seus votos.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.239 foi ajuizada pelo PFL – Partido da Frente Liberal – atualmente, Democratas, na qual houve impugnação à validade do decreto nº 4.887/2003, que regulamenta “o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

A ação foi proposta em 2004, e antes de chegar ao Supremo Tribunal Federal (STF), o pedido foi considerado improcedente tanto pelo Ministério Público Federal (MPF) quanto pela Advocacia Geral da União (AGU). Recebido pelo STF, seu julgamento iniciou somente no ano de 2012, com o voto proferido pelo relator ministro Cezar Peluso. Porém, devido ao pedido de vistas da ministra Rosa Weber, o julgamento foi suspenso e retornou somente em 2015, em que a presente ministra emitiu seu voto e, logo após, foi novamente suspenso, a pedido de vistas do ministro Dias Toffóli.

O julgamento da ação voltou à pauta do STF em 2017, no mês de novembro, em que o ministro Dias Toffóli, após dois anos, proferiu seu voto. Coube então, ao ministro Edson Fachin também fazê-lo, porém o mesmo pediu vistas e o julgamento da ADI ficou sem conclusão.

Apesar de ser a primeira vez que uma ação com este teor chega ao STF, não é a primeira vez que o conteúdo da ação é questionando no âmbito jurídico. Inúmeros julgamentos já foram proferidos sobre o assunto, tais como:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REMANESCENTES DE QUILOMBOLAS. IDENTIFICAÇÃO, DEMARCAÇÃO E DESAPROPRIAÇÃO DE TERRAS. PRELIMINAR DE IMPUGNAÇÃO AO VALOR DA CAUSA. REJEIÇÃO. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. PORTARIA INCRA Nº 91 DE 2008. MOTIVAÇÃO SUFICIENTE. REGULARIDADE. AUTOAPLICABILIDADE DE DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. DECRETO Nº 4.887/03. CONSTITUCIONALIDADE. TERRAS ANCESTRAIS COBERTAS POR BARRAGEM PÚBLICA. ÁREAS NECESSÁRIAS À SOBREVIVÊNCIA E DESENVOLVIMENTO DA COMUNIDADE ACAUÃ. PROVA RAZOÁVEL DA REMINISCÊNCIA. DIREITO DE PROPRIEDADE VERSUS DESAPROPRIAÇÃO. INTERESSE PÚBLICO. IMPROCEDÊNCIA.

(...)

Constitucionalidade do Decreto n.º 4.887/03, em face: a) da autoaplicabilidade do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT 1988; b) dos preceitos constantes do texto permanente da Constituição; e c) da Convenção OIT n.º 169, da qual o Brasil é signatário; vem violação a outros dispositivos constitucionais ou legais (BRASIL, 2011).

Ementa: CONSTITUCIONAL. REMANESCENTES DE COMUNIDADES DE QUILOMBOAS. ART. 68-ADCT. DECRETO Nº 169-OIT.

(...)

3. NECESSIDADE DE LEI. A regulamentação, por meio de decreto, que não fere a Constituição, nem constitui espécie de decreto autônomo, quando: a) inexistente para o caso, expressa previsão de lei em sentido formal, regular a matéria; b) as Leis nº 7.688/88 e 9.649/98 dão suporte ao procedimento da administração; c) estão presentes todos os elementos necessários para a fruição do direito (BRASIL, 2008).

Segundo a Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI-SP), no período de 1993 a 2013, 325 ações judiciais envolvendo terras de quilombo foram interpostas. Dessas, 252 estão em curso, 60 extintas e 13 encontram-se suspensas. As ações que permanecem em curso agregam 131 terras de quilombo distribuídas em 20 estados. A maior parte das ações foi proposta em defesa dos direitos das comunidades quilombolas, 101 ações são contrárias e 3 são ações discriminatórias, as quais não podem ser classificadas nem contra nem a favor dos quilombolas.

Importante ressaltar que, a partir de 2004, ano em que a ADI 3.239 foi interposta, houve um aumento significativo de ações judiciais contra os direitos das comunidades quilombolas. Além do aumento em termos numéricos, as ações mudam de tipo. Antes tratavam-se basicamente de ações possessórias contra os quilombolas; com a mudança do cenário fundiário e visibilização dos direitos desse grupo, o INCRA também passa a ser citado enquanto réu nas novas ações interpostas. Assim, o que se percebe é uma tentativa de questionar a política fundiária do órgão, bem como a competência do mesmo para realizar a demarcação e titulação das terras das comunidades quilombolas (RIBEIRO, 2015).

Os resultados das ações judiciais tem sido diversos, em alguns casos beneficiam os quilombolas e em outros contrariam esses interesses. Porém, importante frisar que existe uma grande preocupação por parte das comunidades quilombolas, entidades e movimentos que abarcam esta pauta no que diz respeito ao aumento das sentenças que garantem a reintegração de posse aos proprietários de terra. Do mesmo modo que a ação no STF, as ações judiciais particulares também geram insegurança e põe em xeque a integridade física dos moradores das comunidades quilombolas.

3.1 O controle de constitucionalidade na Constituição brasileira de 1988

A fim de solucionar possíveis contrariedades ou ofensas à Constituição, adotou-se na Carta Magna de 1988 o controle abstrato ou concentrado de constitucionalidade. Por meio deste controle, busca-se obter a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo que contraria a Constituição, garantindo, assim, maior segurança nas relações jurídicas. Importante frisar que este controle é exercido por meio de ação de inconstitucionalidade, cabendo a Suprema Corte promover o julgamento da mesma.

Declarada a inconstitucionalidade, esta decisão tem efeitos *ex tunc*, retroagindo seus efeitos, os quais podem ser modulados pelo STF; e *erga omnes*, gerando efeitos para todas as pessoas e órgãos, ainda que os mesmos não figurem ou sejam parte da ação. A declaração de inconstitucionalidade é válida para todos e é vinculante para a administração direta, indireta e também para o poder judiciário.

Por se tratar de um processo de natureza objetiva, entidades privadas não podem participar do polo passivo da ação direta de inconstitucionalidade, ainda que sejam atingidas pelos efeitos da decisão (STF, ADIn 1.254, Rel. Min. Celso de Mello, DJ, 19 set. 1997, p. 45530). Essa vedação, da intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade, contida expressamente na Lei nº 9.868/99, em seu art. 7º, caput, foi abrandada pela introdução da figura dos *Amicus curiae*, a qual, segundo o STF, trata-se de

Uma intervenção assistencial em processos de controle de constitucionalidade por parte de entidades que tenham representatividade adequada para se manifestar nos autos sobre questão de direito pertinente à controvérsia constitucional. Não são partes dos processos; atuam apenas como interessados na causa (BRASIL, 1999).

Em relação a ADI 3.239, inúmeras entidades se apresentaram enquanto *Amicus curiae* (Tabela 2), sendo contrárias a procedência do pedido, tais com: a Associação Quilombos Unidos do Barro Preto e Indaiá, a Associação de Moradores Quilombolas de Santana, a Coordenação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas de Mato Grosso do Sul, o Instituto ProBono, o Conectas Direitos Humanos, a Sociedade Brasileira de Direito Público, o PT – Diretório Nacional, a Comissão Pastoral da Terra, o Município de Nova Iguaçu e a Comissão Pastoral da Terra (Regional Maranhão).

Tabela 2 - Lista de alguns *Amicus curiae* contrária a procedência do pedido.

Data	Entidades
25/05/10	Instituto Pro Bono Conectas Direitos Humanos Sociedade Brasileira de Direito Público
08/06/10	Frente Parlamentar em Defesa dos Quilombos (Presidente Vicentino)
01/07/10	União de Negro pela Igualdade (Unegro)
08/07/10	Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados
03/04/12	Faecidh
09/04/12	Município de Nova Iguaçu
13/04/12	Iara (Instituto de Advocacia Racial) e Clube Palmares de Volta Redonda
13/04/12	Frente Nacional de Defesa dos Territórios Quilombolas e Associação Comunitária Quilombo Família Silva

Fonte: RIBEIRO, 2015 (Adaptação).

Tabela 3 - Pedidos de atenção feitos ao STF.

Data	Pedidos de Atenção
28/02/13	Carta dos Povos e Comunidades Tradicionais
18/04/12	Recomendação Consea
01/07/10	Coordenação Regional Quilombola do Vale do Iguaçu

Fonte: RIBEIRO, 2015 (Adaptação).

Desde 2010, diversas entidades que apoiam as comunidades quilombolas já solicitavam a realização de audiências públicas, ganhando ainda maior força no ano de 2012, devido a aproximação do início do julgamento da ADI. A manifestação por parte dos movimentos apoiadores tem ocorrido de diversas formas, desde de manifestações e atos públicos até audiências com os Ministros do Supremo e com a Presidência, além de pedidos de atenção (Tabela 3) enviados diretamente ao STF (RIBEIRO, 2015).

Apesar de toda a mobilização por parte desses grupos e da não procedência do pedido por parte do MPF e da AGU, o mesmo foi recebido pelo STF e foi inicialmente considerado procedente pelo relator ministro Cezar Peluso, cujo o voto dele e dos demais ministros serão analisados em tópico posterior.

3.2 A Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.239

Partindo desses direcionamentos, a ADI 3.239 teve como autor o PFL, atual Democratas, partido político com representação no Congresso Nacional, podendo ele demandar o Supremo Tribunal Federal para que seja analisado seu pleito. Configurando enquanto *Amicus*

Curiae, inúmeros órgãos e instituições se colocaram contra, bem como a favor da procedência da ação.

O autor da ação de inconstitucionalidade questionou não somente aspectos formais, como também elementos materiais do Decreto. Ou seja, não somente a forma adotada foi avaliada, cabendo análise do conteúdo do dispositivo legal, sendo a referida ação baseada em quatro tópicos fundamentais:

(a) a impossibilidade de edição de regulamento autônomo para tratar da questão, haja vista o princípio constitucional da legalidade;

(b) a inconstitucionalidade do uso da desapropriação, prevista no art. 13 do decreto nº 4.887/2003, bem como do pagamento de qualquer indenização aos detentores de títulos incidentes sobre as áreas quilombolas, tendo em vista o fato de que o próprio constituinte já teria operado a transferência da propriedade das terras dos seus antigos titulares para os remanescentes dos quilombos;

(c) a inconstitucionalidade do emprego do critério de autoatribuição, estabelecido no art. 2º, caput e § 1º do citado Decreto, para identificação dos remanescentes de quilombos;

(d) a invalidade da caracterização das terras quilombolas como aquelas utilizadas para “reprodução física, social, econômica e cultural do grupo étnico” (art. 2º, § 2º do decreto nº 4.887/2003) – conceito considerado excessivamente amplo - bem como a impossibilidade do emprego de “critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades de quilombos” para medição e demarcação destas terras (art. 2º, § 3º), pois isto sujeitaria o procedimento administrativo aos indicativos fornecidos pelos próprios interessados.

No que tange ao primeiro motivo alegado pelo autor da ação, questiona-se a legalidade do decreto, haja vista que o mesmo não deve contrariar o art. 68 do ADCT e nem regulamentar o que nele não está disposto, incorrendo, conforme o autor, em autonomia ilegítima.

O texto constitucional dá aos decretos e regulamentos, segundo o disposto no art. 84, IV, da Constituição a função de fiel executar as leis, conferindo-lhes, portanto, natureza de instrumento normativo secundário, que tem sua validade dependente de lei formal. Ao dispensar a mediação de instrumento legislativo

e dispor *ex novo*, o ato normativo editado pelo Presidente da República invade esfera reservada à lei, incorrendo em manifesta inconstitucionalidade (BRASIL, 2004).

O primeiro aspecto elencado é de natureza formal e atinente a condição do decreto em relação à lei. Já o outro aspecto suscitado pelo autor está relacionado ao conteúdo do decreto, especificamente, no que tange a desapropriação de terras ocupadas por comunidades quilombolas que localizam-se em áreas de domínio particular. Segundo a ação interposta, não caberia a desapropriação, haja vista que a propriedade decorre da própria Constituição, cabendo ao Estado somente emitir os respectivos títulos.

Ou seja, não há que se falar em propriedade alheia a ser desapropriada para ser transferida aos remanescentes de quilombos, muito menos em promover despesas públicas para fazer frente a futuras indenizações. As terras são, desde logo, por força da própria Lei Maior, dos remanescentes das comunidades quilombolas que lá fixam residência desde 05 de outubro de 1988. O papel do Estado limita-se, segundo o art. 68 do ADCT, a meramente emitir os respectivos títulos (BRASIL, 2004, p. 6).

Além disso, a expropriação de propriedades de terceiros estaria em desconformidade com a norma do art. 5º, inciso XXIV, que trata da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social.

Como terceiro elemento questionado na ação tem-se o critério de autoatribuição, ou seja, o indivíduo se reconhece enquanto pertencente àquele determinado grupo, critério esse não considerado suficiente pelo autor, configurando-se, assim, inconstitucional.

(...) a toda evidência, submeter a qualificação constitucional a uma declaração do próprio interessado nas terras importa radical subversão da lógica constitucional. Segundo a letra da Constituição, seria necessário comprovar a remanescência - e não a descendência - das comunidades dos quilombos para que fossem emitidos os títulos (BRASIL, 2004, p. 8).

Ainda dentro da mesma discussão, o autor sugere um critério “complementar” ao da autoatribuição – a saber – o marco temporal; afirmando que só poderia dispor deste direito quem estivesse ocupando as terras até a data de promulgação da Constituição vigente e que neste período demonstrasse real *intenção de dono*.

Ademais, somente fazem jus ao direito, os remanescentes que estivessem na posse das terras em que se localizavam os quilombos no período da promulgação da Constituição. De outra parte, somente tem direito ao reconhecimento – critério que não encontra respaldo no Decreto – o remanescente que tinha e demonstrava, a época da promulgação do texto constitucional, real *intenção de dono* (BRASIL, 2004, p. 9).

Como último tópico elencado pelo autor, questiona-se o fato do território a ser demarcado e depois reconhecido pela titulação como sendo o espaço de reprodução física, social, econômica e cultural. Segundo o autor, tem espaços que não necessariamente são ocupados pelas comunidades, como rios e áreas de roça, mas sobre os quais recai a delimitação, sendo tal prática considerada inconstitucional.

As atividades econômicas, bem assim a reprodução física da comunidade quilombola não ocorreram necessariamente nas áreas onde efetivamente se localizaram os quilombos, o que demonstra que o desenvolvimento da comunidade também se deu fora dos limites do próprio quilombo. Na hipótese de se beneficiar também os descendentes a questão se complica ainda mais (BRASIL, 2004, p. 11).

Além disso, o autor ressalta que não caberia a participação dos membros da comunidade quilombola para auxiliar o processo de demarcação, afirmando que tal prática poderia eivar de vícios o procedimento.

Desse modo, descabe, ademais, sujeitar a delimitação da área aos critérios indicados pelos *remanescentes* (interessados) *das comunidades dos quilombos*. Trata-se, na prática, de atribuir ao pretense remanescente o direito delimitar a área que lhe será reconhecida. Sujeitar a demarcação das terras aos indicativos dos interessados não constitui procedimento idôneo, moral e legítimo de definição (BRASIL, 2004, p. 11).

Importante ressaltar que o acompanhamento de todas as fases do processo por parte das comunidades quilombolas está contida no art. 6º do decreto nº 4.887/2003 e é regulamentada pela Instrução Normativa INCRA nº 57/2009, órgão federal responsável pela demarcação e titulação das terras das comunidades quilombolas.

Art. 9º. A identificação dos limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos a que se refere o art. 4º, a ser feita a partir de indicações da própria comunidade, bem como a partir de estudos técnicos e científicos, inclusive relatórios antropológicos, consistirá na caracterização espacial, econômica, ambiental e sociocultural da terra ocupada pela comunidade, mediante Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID, com elaboração a cargo da Superintendência Regional do INCRA, que o remeterá, após concluído, ao Comitê de Decisão Regional, para decisão e encaminhamentos subsequentes (INCRA, 2009).

O ato normativo contemplou, assim, aqueles que ocupam a terra e dela fazem uso, para auxiliar na sua demarcação, de modo a garantir que toda a região delimitada compreenda

os espaços de uso comum dos seus moradores, permitindo assim, a manutenção da reprodução física, social, econômica e cultural de seus membros.

Conforme comentado anteriormente, apesar de alguns pareceres contrários, a ADI foi recebida pelo STF e seu julgamento iniciou em 2012, cujos votos serão agora analisados.

3.3 Os votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF)

Dando continuidade à discussão realizada nos tópicos anteriores, neste, em específico, serão apresentados e analisados os votos e os critérios utilizados pelos ministros para definir a procedência ou não da ADI 3.239. Haja vista que o julgamento ainda não foi concluído, estando atualmente suspenso, devido ao pedido de vistas do ministro Edson Fachin. Serão analisados somente os votos do relator ministro Cezar Peluso, da ministra Rosa Weber e do ministro Dias Tóffoli, o qual ocorreu recentemente.

3.3.1 Voto do relator ministro Cezar Peluso

Inicialmente, o ministro relator Cezar Peluso conheceu da demanda, ou seja, afirmou que a mesma possui os requisitos formais necessários para ser apreciada pelo STF. Posteriormente, iniciou a análise dos tópicos elencados na ação (vistos anteriormente) e proferiu seu voto.

Quanto ao mérito, o ministro julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade do decreto nº 4.887/2003. No que tange ao primeiro ponto elencado pelo ministro, o mesmo afirma que, independentemente do art. 68, do ADCT, constituir norma de eficácia limitada, contida ou plena, esta não poderia utilizar-se de regulamento autônomo para complementá-la, mas sim, por lei em sentido formal, em conformidade com o princípio da legalidade.

Por resumir, não obstante o artigo 68 do ADCT não seja norma de eficácia plena e aplicação imediata, nem por isso o Chefe do Executivo está autorizado a integrar-lhe normativamente os comandos mediante regulamento, como o fez. O Decreto nº 4.887/2003 ofende, pois, os princípios da legalidade e da reserva de lei (BRASIL, 2004).

Em complemento a esta mesma análise, o ministro estende seu voto para que o mesmo declare a inconstitucionalidade do decreto nº 3.912/2001, haja vista que sendo declarada a inconstitucionalidade do decreto nº 4.887/2003, aquele voltaria a produzir efeitos, porém o

mesmo está eivado do mesmo vício pronunciado pelo ministro - a saber – ser um regulamento autônomo à lei. Apesar deste pedido não se encontrar na ação impetrada pelo autor, o ministro, a fim de evitar, futuros conflitos legais em torno do mesmo ponto de discussão, ampliou a inconstitucionalidade para ambos os decretos.

E há, neste caso – já me apresso em adverti-lo -, aspecto que merece especial relevo. É que o Decreto em questão revogou o Decreto nº 3.219, de 10 de setembro de 2001, que, sob pretexto de regulamentar a matéria, e de forma bastante diversa, é bom que se diga, padecia exatamente do mesmo vício formal. É fato que o Partido Político requerente não impugna o Decreto revogado, mas este Plenário já delimitou as possibilidades que sobram a Corte, em situações como esta.

(...)

Dúvida não me fica, reafirmo, quanto à existência de idêntico vício formal, no que respeita ao Decreto nº 3.912/2001, razão por que lhe não concedo efeitos repristinatórios (BRASIL, 2004).

Além de afirmar a existência de um vício formal, o ministro afirma que também podem ser apontados vícios materiais, conforme elencado pelo autor da ação. A primeira discussão recai sobre os destinatários desse direito. Para justificar a sua decisão, apesar das inúmeras discussões do conceito de quilombo, o ministro limita-se ao marco temporal enquanto definidor dos sujeitos de direito abarcados pelo art. 68 do ADCT, afirmando que seriam aqueles que subsistiam nos locais tradicionalmente conhecidos como quilombos, entendidos estes na acepção histórica, em 05 de outubro de 1988.

O mesmo entendimento pode ser ampliado para o conceito de quilombo, o qual, segundo o ministro, deve ser tomado a partir de referenciais históricos, concepção essa adotada pelo legislador. Apesar de reconhecer o trabalho realizado por juristas e antropólogos, o mesmo afirma que o entendimento dos conceitos devem estar restritos a definição legal, não ampliando seu entendimento para além da letra da lei.

Já no que tange ao conceito de quilombos, é de se ter presente que as muitas acepções que o termo admite são condicionadas por alguns fatores, tais quais, época, ponto de vista sociopolítico e a área do conhecimento daqueles que lidam com o tema. Ora, identificados os requisitos temporais acima vistos, é seguro afirmar que, para os propósitos do art. 68 do ADCT, o constituinte optou pela acepção histórica, que é conhecida de toda a gente.

(...)

Reafirmo que os respeitáveis trabalhos desenvolvidos por juristas e antropólogos, que pretendem ampliar e modernizar o conceito de quilombos, guardam natureza metajurídica e por isso não têm, nem deveriam ter, compromisso com o sentido que apreendo ao texto constitucional. É que tais trabalhos, os quais denotam avanços dignos de nota no campo das ciências políticas, sociais e antropológicas, não estão inibidos ou contidos por

limitações de nenhuma ordem, quando o legislador constituinte, é inegável, as impôs de modo textual (BRASIL, 2004).

Ainda dentro da discussão sobre a materialidade do decreto, o ministro afirma que não acredita que os destinatários da norma sejam necessariamente as comunidades. Para isso, mais uma vez, o relator utiliza da letra da lei para embasar seu argumento, afirmando que os destinatários seriam “aos remanescentes das comunidades dos quilombos...”. Desta forma, não caberia a titulação coletiva, mas sim, a emissão de um título individualizado, com os direitos a ele conferidos.

Também não creio que os destinatários da norma sejam necessariamente as comunidades.

(...)

Dúvida não resta, pois, de que a preterição de um texto e eleição de outro lhe firmaram o sentido de individualidade, não de coletividade. E, se é assim, não se descobrem razões que justifiquem gravar a propriedade individual com os atributos da impenhorabilidade, imprescritibilidade e inalienabilidade (BRASIL, 2004).

No que tange a propriedade, o ministro afirma que cabe somente ao Estado emitir os respectivos títulos, de modo que os moradores das comunidades quilombolas possam gozar de segurança jurídica antes inexistente. Além disso, o ministro busca enquadrar esta nova forma de aquisição de terra, afirmando que suas características aproximam-se do instituto do usucapião, apresentando algumas singularidades.

Em síntese, trata-se de nova espécie de usucapião constitucional, cujas singularidades são: (a) característica não prospectiva, no que respeita ao termo inicial da posse, necessariamente anterior à promulgação da Constituição de 1988; (b) autorização especial do constituinte originário para que os destinatários da norma pudessem usucapir imóveis públicos, o que, na mesma Carta, está vedado expressamente pelos artigos 183, § 3º, e 191, § único, que tratam do usucapião constitucional urbano e rural, os quais trazem ao particular o ônus de provar que o bem a ser usucapido é privado; e (c) desnecessidade de decreto judicial que declare a situação jurídica preexistente, exigível nas outras 04 espécies de usucapião: ordinário, extraordinário, constitucional urbano e rural (BRASIL, 2004).

Por fim, o relator analisa o critério que tange a desapropriação das terras de terceiros a fim de garantir a titulação para as comunidades quilombolas, preceito esse que contraria o disposto no inciso XXIV do art. 5º da CF 1988. Para o ministro existem dois casos bem claros: ou as terras são devolutas, do estado, devendo as comunidades recorrerem aos Institutos de

Terra para a devida formalização; ou se as terras são de terceiros, elas já as têm devido ao transcurso do prazo como terras usucapiadas.

Aqui reside a mais flagrante inconstitucionalidade. Já ficou fora de dúvida que as terras a serem tituladas são aquelas cuja posse é secular. Pois bem, das duas uma: ou os remanescentes subsistem em terras públicas, devolutas, ou, se eventualmente estão em terras particulares, já as têm, em razão do prazo, como terras usucapiadas. De modo que nem cabe na espécie, com a única interpretação que quadra ao art. 68 do ADCT, excogitar desapropriação. Numa palavra, o uso desse instituto é absolutamente desnecessário na espécie. Mas o diploma impugnado, porque admitiu impropriamente a ocupação presumida, previu, no art. 1315, a desapropriação de imóveis privados. Ora, a violação à Constituição é, aqui, vistosa. Tal desapropriação, além de não disciplinada por lei específica, como impõe o inciso XXIV do art. 5º da CF, não se amolda a nenhuma das hipóteses já previstas em lei e que se resumem à *necessidade* ou *utilidade pública e interesse social* (BRASIL, 2004).

Concluído seu voto, o ministro mais uma vez reafirma a procedência da ação, cabendo agora a ministra Rosa Weber emitir seu voto, o qual será analisado no próximo tópico.

3.3.2 Voto da ministra Rosa Weber

Inicialmente a ministra conheceu da demanda, afirmando que a mesma apresenta os requisitos formais necessários para ser apreciada pela Corte. Posteriormente, fez um breve resumo da ação e da decisão proferida pelo relator.

Antes de proferir seu voto, a ministra, assim como o ministro Cezar Peluso, comentou sobre o fato do pedido não se estender ao decreto nº 3.219/2001, o qual tinha sido revogado pelo decreto nº 4.887/2003, o que provocaria a repristinação do decreto anterior, caso o decreto em julgamento fosse considerado inconstitucional. Sobre este ponto, afirmou que, conforme outros julgados, apesar de não constando na ação, os efeitos recairiam também sobre o decreto revogado, haja vista que o mesmo apresenta os mesmos vícios que o decreto então julgado. A este respeito, a Ministra assim se manifestou:

Ausência de impugnação de ato jurídico revogado pela norma pretensamente inconstitucional, eivado do mesmo vício, que se teria por repristinada. Cognoscibilidade da ação direta. Entendo, assim como o eminente Relator, que não configura óbice à **cognoscibilidade da ação direta** a **ausência de pedido de declaração da inconstitucionalidade do ato normativo revogado pelo Decreto 4.887/2003**, a saber, o **Decreto 3.912/2001**, por padecer este de **vício formal idêntico** ao que o Autor imputa ao Decreto 4.887/2003. Na linha da ressalva de entendimento consignada pelo eminente Ministro Gilmar Mendes em seu voto na ADI 2.574 (Relator Ministro Carlos Velloso, DJ 29.8.2003), tenho por viável proceder à

interpretação compreensiva e, eventualmente, estender a declaração também à norma de origem idêntica. Em tal hipótese, em absoluto configurada declaração de inconstitucionalidade *ultra petita* de norma não impugnada, cuidando-se, na verdade, de apreciação, já no plano da **eficácia da decisão**, sobre a compatibilidade ou incompatibilidade, com a Constituição, do **eventual efeito repristinatório** decorrente da **declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada**, de modo a admiti-lo ou recusá-lo (BRASIL, 2004).

A ministra, antes de analisar os motivos que a levaram a tal decisão, vota pela improcedência da ação. Para tal, afirma que o direito pleiteado pelas comunidades quilombolas enquadra-se como direito fundamental, devendo o Estado, assim, no uso do aparelho estatal, garantir que o mesmo seja plenamente efetivado.

O objeto do art. 68 do ADCT é o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos de ver reconhecida pelo Estado a sua propriedade sobre as terras por eles histórica e tradicionalmente ocupadas. Tenho por inequívoco tratar-se de **norma definidora de direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário**, dotada, portanto, de **eficácia plena e aplicação imediata**, e assim **exercitável, o direito subjetivo nela assegurado, independentemente de integração legislativa**.

(...)

O direito fundamental insculpido no art. 68 do ADCT em absoluto demanda do Estado delimitação legislativa, e sim organização de estrutura administrativa apta a viabilizar a sua fruição. **A dimensão objetiva do direito fundamental que o preceito enuncia, enfatiza, impõe ao Estado o dever de tutela – observância e proteção –, e não o dever de conformação** (BRASIL, 2004).

No que tange a análise do primeiro aspecto suscitado na ADI - a saber – a violação do princípio da legalidade, ao estabelecer regulamento autônomo à lei, não caberia ao caso do art. 68 do ADCT, já que o decreto nº 4.887/2003 teve por mera finalidade orientar a Administração Pública para garantir a implementação do comando institucional, não havendo assim afronta ao inciso VI, do art. 84 da Constituição.

Disponíveis à atuação integradora tão-somente os aspectos do art. 68 do ADCT que dizem com a regulação do comportamento do Estado na implementação do comando constitucional, não identifico invasão de esfera reservada à lei nem conluo, por conseguinte, pela violação, pelo Poder Executivo, do **art. 84 da Carta Política** ao editar o Decreto 4.887/2003. Este, do meu ponto de vista, traduz efetivo **exercício do poder regulamentar da Administração** inserido nos limites estabelecidos pelo **art. 84, VI, da Constituição da República** (BRASIL, 2004).

Ainda sobre este aspecto, a ministra recorre a um julgado da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) do caso *Mayagna (Sumo) Awajitjani*, em 2001, em que o Estado

da Nicarágua, mesmo possuindo no seu ordenamento lei que garantisse a propriedade comunal dos povos indígenas sobre as terras por eles ocupadas, não havia estabelecido procedimento específico para garantir sua efetivação. Como resultado, foi decidido que o Estado equipasse seu direito interno com mecanismos suficientes para a consolidação do direito desses povos **“fosse por medidas legislativas, fosse por medidas administrativas ou de qualquer outro caráter – justamente por se tratar de direito fundamental”** (BRASIL, 2004).

Em relação a definição de quilombo, a ministra possui uma compreensão mais ampla do termo, não o entendendo somente a partir de marcos históricos ou temporais, mas sim de acordo com as suas múltiplas complexidades e formas de organização. Além disso, a mesma reforça que o art. 68 do ADCT é o pagamento de uma dívida histórica do Brasil para com as populações negras escravizadas, ressaltando a importância dessa garantia constitucional.

Sob qualquer ângulo, é de se enfatizar, a formação dos quilombos, calhambos ou mocambos retém o caráter de ato de resistência, de inconformismo, enfim, de **luta por reconhecimento**. Apesar de frequentemente inseridos no ambiente e na economia locais, os quilombos representavam uma possibilidade de organização social alternativa à ordem escravista. Não bastasse o **Brasil** ter sido o **último país das Américas a abolir o regime escravocrata**, negligenciou, até o advento da Constituição Cidadã, os direitos – inclusive territoriais – das coletividades originadas dos agrupamentos formados por escravos fugidos (BRASIL, 2004).

Ao compreender o quilombo em seu sentido mais amplo, a ministra não teve por finalidade abarcar toda e qualquer comunidade rural predominantemente afrodescendente, mas sim tentar não engessar o conceito, entendendo-o somente por um viés. Além disso, ressalta que cabe à Administração Pública definir os limites do entendimento de quilombo, bem como a definição dos requisitos necessários para que uma comunidade seja entendida enquanto tal.

Assim, ao mesmo tempo em que não é possível chegar a um significado de quilombo dotado de rigidez absoluta, **tampouco se pode afirmar que o conceito vertido no art. 68 do ADCT alcança toda e qualquer comunidade rural predominantemente afrodescendente sem qualquer vinculação histórica ao uso linguístico desse vocábulo**. Quilombo, afinal, descreve um **fenômeno objetivo – ainda que de imprecisa definição-**, do qual não pode ser apartado, embora essa afirmação mereça ser temperada com as reflexões do filósofo italiano Remo Bodei, para quem “as lembranças estão expostas naturalmente à dissolução e à mutilação e nenhuma forma de identidade conserva-se indefinidamente no tempo sem transformar-se.”

(...)

Os limites da cognoscibilidade jurídica da questão posta residem na **adequação do emprego do termo “quilombo” realizado pela Administração Pública às balizas linguísticas e hermenêuticas impostas pelo texto-norma do art. 68 do ADCT** (BRASIL, 2004).

Em relação ao critério de autoatribuição, a ministra caminha em sentido contrário ao autor ADI, afirmando que esta forma de reconhecimento não se dá de forma arbitrária e é método reconhecido pela antropologia contemporânea. Afirma que o intuito principal da autoatribuição é permitir a interrupção do processo de negação sistemática da própria identidade aos grupos marginalizados.

E a adoção da autoatribuição como critério de determinação da identidade quilombola em absoluto se ressentem, a meu juízo, de ilegitimidade perante a ordem constitucional. Assumindo-se a boa-fé, a ninguém se pode recusar a identidade a si mesmo atribuída – e para a má-fé o direito dispõe de remédios apropriados. Logo, em princípio, ao sujeito que se afirma quilombola ou mocambeiro não se pode negar o direito de assim fazê-lo sem correr o risco de ofender a própria dignidade humana daquele que o faz (BRASIL, 2004).

Além disso, a ministra relembra a adesão do Brasil a convenção 169 da OIT, a qual consagrou a "consciência da própria identidade" como critério para determinar os grupos tradicionais, ressaltando que esta qualificação não ocorre por mera causalidade, tendo respaldo em procedimentos que atestam esse vínculo. No caso do art. 68 do ADCT, essa avaliação ocorre por meio da certificação emitida pela Fundação Cultural Palmares (FCP), procedimento este previsto no decreto nº 4.887/2003, objeto da ADI analisada.

Nada há na Convenção 169 da OIT que induza à conclusão de que a qualificação de determinado grupo como indígena ou tradicional – caso dos quilombolas – decorra – por relação de causalidade – de um procedimento qualquer de autodefinição ou autoatribuição de identidade. O conceito de consciência da própria identidade indígena ou tribal, tal como expresso naquela normatividade, reporta-se a dado objetivamente aferível, não obstante este dado – a consciência – manifeste um fenômeno psíquico, essencialmente subjetivo – ou intersubjetivo. A consciência da identidade não se impõe de modo solipsista, não se imuniza ao controle social da legitimidade da sua pretensão de verdade. Os mecanismos para atestar a autodefinição devem ser compreendidos como meios pelos quais essa consciência de grupo pode ser identificada, aferida e exteriorizada, e não como indutores de uma característica (BRASIL, 2004).

Concluída esta análise, a ministra passou a avaliar o tópico da ADI relativo a inconstitucionalidades do art. 2º, §§ 2º e 3º, do decreto nº 4.887/2003. Estes parágrafos referem-se ao uso do território das comunidades quilombolas enquanto espaços de reprodução física, social, econômica e cultural, sendo que a delimitação e demarcação desse território pode levar em consideração critérios elencados pelos próprios remanescentes dessas comunidades. Como visto anteriormente, um dos argumentos da ADI relativo a esta discussão refere-se ao fato de

que a participação dos moradores neste processo poderia eivá-lo de vício. Em relação a este assunto, a ministra assim se manifestou:

O art. 2º, § 3º, do Decreto 4.887/2003, ao comandar sejam levados em consideração, na medição e demarcação das terras, os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades quilombolas, longe de submeter o procedimento demarcatório ao arbítrio dos próprios interessados, positiva o **devido processo legal** na garantia de que as comunidades interessadas tenham voz e sejam ouvidas. Aliás, não há leitura do **art. 2º, § 3º, do Decreto 4.887/2003 que ampare a conclusão de que deixada, a delimitação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, ao arbítrio exclusivo dos interessados**. Tal conclusão corresponde a verdadeiro *non sequitur*, sequer admitida, portanto, como possibilidade hermenêutica legítima (BRASIL, 2004).

A decisão da ministra Rosa Weber está amparada na convenção 169 da OIT, permitindo que os povos sejam consultados quando procedimentos administrativos, de modo que os mesmos possam participar do procedimento de demarcação, garantindo assim a efetiva proteção ao direito de posse e propriedade.

Quanto ao ponto questionado pelo relator ministro Cezar Peluso sobre a titulação ocorrer de forma coletiva, sem a individualização em lotes ou glebas, a ministra se opôs. O vínculo estabelecido das comunidades quilombolas para com o território não pode ser entendido nos moldes capitalistas, como um bem suscetível a compra e venda. O território está diretamente relacionados com os vínculos construídos pelo grupo e o espaço que assegura a reprodução do seu modo de vida específico.

Além disso, quanto a necessidade de estabelecimento ou não de marcos temporais necessários para que a comunidades quilombolas sejam contempladas pelo direito previsto no art. 68 do ADCT, sobre este aspecto afirma a ministra:

Por isso inviável, a meu juízo, ter como alcançadas pelo art. 2º, *caput* e §§ 1º, 2º e 3º, do Decreto 4.887/2003 comunidades já desintegradas no momento da promulgação da Carta de 1988, bem como comunidades autoidentificadas como remanescentes de quilombos até então inexistentes, formadas após 05 de outubro de 1988; ou que somente após essa data vieram a ocupar terras tidas como reminiscências dos antigos quilombos. **Essencial a relação de pertencimento específica das comunidades com as terras ocupadas em caráter permanente em 05.10.1988, com a óbvia ressalva de hipóteses de eventual prejuízo ou suspensão do efetivo exercício da posse nessa data em razão de turbação ou esbulho** (BRASIL, 2004).

Ou seja, este direito caberia às comunidades quilombolas que estavam, na data da promulgação da Constituição, ocupando seu território, criando, assim, um limite legal de acesso ao direito de titulação.

Por fim, no que tange a desapropriação para fins de titulação, a ministra afirma não ser inconstitucional, cabendo apenas solucionar os impasses existentes. Caso a terra possua título de propriedade, necessário se faz realizar o procedimento expropriatório. Se for um caso em que a terra foi obtida pela comunidade quilombola por meio de usucapião, não há o que ser feito. Porém importante se faz ressaltar que a presente ministra declinou a existência de uma forma de usucapião *sui generis*, correndo o risco de se esvaziar o real sentido da titulação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

3.3.3 Voto do ministro Dias Toffóli

Recentemente, em novembro de 2017, o terceiro voto sobre a ADI foi proferido pelo ministro Dias Toffóli. O mesmo, assim como os outros dois ministros, conheceu da demanda, afirmando que a mesma possui os requisitos necessários para ser apreciada.

Quanto ao primeiro aspecto elencado na ADI – a saber – a inconstitucionalidade formal do decreto nº 4.887/2003. O presente ministro afirma que tal dispositivo não contraria os limites da constitucionalidade e da legalidade. Reforça ainda que o decreto teve por finalidade somente regulamentar a atuação administrativa e garantir a efetivação desse direito, conforme afirma o ministro:

A regulamentação dos procedimentos administrativos por meio de decretos do Poder Executivo não é inválida, nem incomum, haja vista que normas procedimentais de relevância prática tem residência nessa espécie normativa, tal como a definição do processo administrativo de demarcação de terras indígenas, previsto no Decreto nº 1.775/96, e cuja constitucionalidade a Corte já teve oportunidade de atestar (Pet nº 3.388, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Ayres Britto**, DJe 1º/7/10) (BRASIL, 2004).

Em relação a conceituação de quilombo, assim como a ministra Rosa Weber, o ministro também compreende o quilombo nas suas múltiplas configurações, não o limitando ao modelos imperiais. Além disso, o ministro reforça que o critério de autoatribuição é legítimo, não cabendo a proposição do autor, sendo que o mesmo não ocorre de forma aleatória, sendo respaldado pelas etapas definidas pelo decreto.

Ao contrário do que afirma o requerente, trata-se, em verdade, de critério plenamente adequado à identificação dos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. Com efeito, cabe aos próprios indivíduos e membros do grupo se reconhecerem e se identificarem como pertencentes a determinado grupo étnico (BRASIL, 2004).

A questão mais complexa atualmente enfrentada em relação ao decreto 4.887/2003 é a definição do marco temporal que deve ser utilizado enquanto referência para garantia do direito à titulação das comunidades quilombolas. O ministro, partindo da letra de lei, afirma que o direito caberia às comunidades que ocupavam o território na data em que a Carta Magna foi promulgada. Além disso, ressalta que tal orientação coaduna-se ao fato do art. 68 encontrar-se enquanto norma transitória, recaindo assim sobre àqueles que se encontravam ocupando os seus territórios em 05 de outubro de 1988.

No texto, reconhece-se o domínio sobre as áreas ocupadas pelos remanescentes das comunidades de quilombo, **legitimando uma situação fática presente** e garantindo a manutenção das comunidades nas áreas até então ocupadas. Diante dessa perspectiva, no meu sentir, a partir da leitura do dispositivo constitucional, **foram contemplados com a titularidade aqueles remanescentes que estavam ocupando suas terras no momento da promulgação da Constituição de 1988**. Não foram estabelecidos limites máximos ou mínimos para a titulação, mas a locução verbal “estejam ocupando suas terras”, contida no texto constitucional, acaba por delimitar o aspecto temporal do direito, reconhecendo uma **ocupação presente, não passada**, e, (...) nem futura (BRASIL, 2004).

Analisando o último ponto, o ministro, em relação a participação das comunidades no processo de demarcação, admitiu não haver procedência do pedido do autor da ADI, haja vista que a finalidade desta participação é de somente auxiliar este procedimento. Ressalta ainda que este está balizado por outros critérios, esses definidos no decreto em questão, que garantem que a definição do território não se dê de forma arbitrária.

Por fim, o ministro decidiu pela procedência parcial da presente ação de inconstitucionalidade, definindo que somente devem ser titularizadas “as áreas que estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, inclusive as efetivamente utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural, na data da promulgação da Constituição (5 de outubro de 1988)”, excetuando-se os casos em que houve suspensão ou perda da posse devido a atos ilícitos praticados por terceiros.

4 AS LUTAS POR RECONHECIMENTO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: a ADI 3.239 no atual panorama brasileiro

Neste capítulo, muito mais do que fazer somente uma análise interpretativa dos votos proferidos e dos fundamentos neles existentes, busca-se, primeiramente, compreender o pano de fundo da “questão quilombola” no Brasil, não somente pelo viés puramente jurídico, mas também pelo contexto político em que se encontra e as lutas a ela pautadas. Analisar os preceitos jurídicos em um plano apartado da realidade é desconsiderar todos atores nela presentes, suas motivações e implicações.

4.1 Lutas por reconhecimento e remédios para as desigualdades

Pensar as lutas das comunidades quilombolas pela titulação de seus territórios é pensar nas lutas dos movimentos sociais atuais, em que as pautas não são fundamentadas em somente garantias materiais, mas sim, nas lutas pela busca de reconhecimento. Segundo Nancy Fraser (2006), existem “coletividades bivalentes” as quais estão sujeitas, simultaneamente, a dois tipos de injustiça: a de ordem econômica e a de ordem simbólica. Ou seja, ao mesmo tempo que essas coletividades sofrem privações de ordem econômica, como a dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, pauperização, baixos salários; também são alvo de desrespeito de ordem simbólica, como formas de representação degradantes, estigmas, racismo, machismo.

Essas coletividades são “bivalentes”. São diferenciadas como coletividades *tanto* em virtude da estrutura econômico-política *quanto* da estrutura cultural-valorativa da sociedade. Oprimidas ou subordinadas sofrem injustiças que remontam simultaneamente para à economia política e a cultural. Coletividades bivalentes, em suma, podem sofrer da má distribuição socioeconômica e da desconsideração cultural de forma que nenhuma dessas injustiças seja um efeito indireto da outra, mas ambas primárias e *co-originais* (FRASER, 2006, p. 233, grifos do original).

A análise de Fraser, pautada sobretudo nas demandas dos movimentos sociais dos Estados Unidos no “pós-socialismo”, afirma haver movimentos cuja a demanda não se baseia somente em lutas por igualdade econômica, acesso a bens materiais e possibilidade produtiva, como também novas formas de configuração simbólica e valorização da diferença. Apesar destas lutas pautarem-se em demandas diferentes, as mesmas estão entrelaçadas em coletividades bivalentes. Importante ressaltar que esses dois tipos de luta não estão apartados, mas sim “em tensão; um pode interferir no outro, ou mesmo agir contra o outro” (FRASER, 2006).

A grande questão posta por Fraser (2006) é quais remédios são necessários para sanar esses dois tipos de injustiça quando elas ocorrem de forma simultânea? Situa-se o dilema: no caso específico da luta das comunidades quilombolas, considerar as injustiças somente de cunho econômico, ou seja, de distribuição de renda, com a finalidade de adquirir a propriedade definitiva de seus territórios, seria desmerecer a resistência dessas comunidades e toda a dívida histórica do Brasil para com as populações negras escravizadas. Por outro lado, considerar a luta somente pautada em fatores simbólicos, seria ocultar a existência de um território que vincula seus moradores e que permite a reprodução física, social, econômica e cultural destas comunidades.

Por outro lado, ao mesmo tempo que Nancy Fraser traz à tona as novas configurações e demandas dos movimentos sociais contemporâneos, acaba limitando a natureza das demandas existentes, as quais, no plano real, estão para além das questões econômicas ou simbólicas, ou seja, acaba por transformar demandas de ordem ilimitada em certo formalismo dual que compartimentaliza a realidade. Em contraponto a essa discussão, Axel Honneth (2003) aponta como sendo fator fundamental para melhor entendimentos das lutas sociais na contemporaneidade a definição de um critério normativo, ou seja, a análise da “gramática moral” que está por trás dos conflitos. Para o autor, as lutas por distribuição são lutas por reconhecimento de acordos firmados intersubjetivamente e que possuem validade normativa, sendo que o não reconhecimento está na base dos sentimentos de sofrimento e humilhação. Ao abordar tais questões, o autor chama atenção para como os conflitos também giram em torno da proteção legal de coletividades não reconhecidas formalmente e que almejam tal status, obtendo reconhecimento e proteção.

Toda a dinâmica da luta pelo reconhecimento, para Honneth, parte da relação entre não-reconhecimento e posterior reconhecimento legal. Posto de outro modo: toda luta por reconhecimento dá-se por uma dialética do geral e do particular. Afinal, é sempre uma particularidade relativa, uma “diferença” que não gozava de proteção legal anteriormente que passa a pretender tal *status* (MATTOS, 2004, p. 160).

Nesse sentido, Honneth (2003) afirma que para além da dicotomia proposta por Fraser, seria importante ir além dos critérios em que se pautam as demandas dos movimentos sociais, de modo a possibilitar uma visão mais ampla das “formas de sofrimento em uma sociedade capitalista, sendo indispensável perceber diversas expectativas dos cidadãos” (SOUSA, 2016, p.16).

Essa dicotomia entre as lutas suprime ou negligencia as lutas por reconhecimento presentes em todos os conflitos por igualdade legal. Para que possamos entender a especificidade do capitalismo contemporâneo, bem como a interrelação entre as injustiças culturais e as econômicas, é fundamental uma análise da gramática moral que está por trás de todos os conflitos sociais (MATTOS, 2004, p. 159).

Nancy Fraser (2006), ao propor a separação entre lutas por redistribuição e por reconhecimento, acaba ocultando as lutas por reconhecimento presentes nos conflitos por igualdade legal. Assim,

o dualismo de perspectiva adotado por ela não resolve o problema de como conectar esses domínios (Cultura e Economia), sua vantagem, no entanto, seria deixar evidente o sintoma do problema, permitindo a distinção entre as demandas é possível analisar a relação entre os diferentes domínios (MATTOS, 2004).

Trazendo esta discussão para o caso analisado neste trabalho, verifica-se que, apesar de tentar-se buscar uma resposta única, ou por meio de instrumentos legais ou por procedimentos administrativos, as realidades vivenciadas pelas comunidades quilombolas são complexas, não encaixando-se em modelos únicos e prontos.

Para Honneth (2003), a luta por reconhecimento aponta para a dimensão de formação do sujeito em luta por reconhecimento por meio da experiência de desrespeito comum e sua tradução em uma identidade coletiva. No caso específico da luta das comunidades quilombolas, um dos elementos que podem contribuir com este processo é a própria autodefinição enquanto *remanescentes de quilombos*, o que permite que o grupo compreenda que o desrespeito a que estão submetidos é parte integrante de sua identidade coletiva, sendo, assim, fonte tanto de uma identificação moral, quanto de mobilização política válida (ARAÚJO, 2012).

Apesar do atual decreto e o objeto de discussão da ADI 3.239 permitir um procedimento mais fundamentado, tanto em termos jurídicos quanto antropológicos, que vise atender de forma mais adequada as normativas legais, sabe-se que, infelizmente, ele não contempla todas as realidades. Importante ressaltar que, mesmo com tais limitações, tanto o Estado quanto as próprias comunidades quilombolas, de forma autônoma ou associadas a entidades representativas, têm produzido respostas às injustiças vivenciadas. Porém tais respostas não se dão de forma linear ou unívoca, mas sim de forma segmentada, a partir de eixos específicos de atuação.

4.2 As contradições da malha agrária brasileira: a concentração de terras e o direito à propriedade das comunidades quilombolas

Os atores envolvidos na ADI 3.239 não estão postos ali à toa. Sabe-se que a questão agrária brasileira foi e permanece sendo muito complexa, desencadeando violências de inúmeras naturezas e delimitando as desigualdades existentes no Brasil. Para pensar o atual cenário no campo, se faz necessário um passeio teórico pela configuração histórica da formatação do Direito Agrário brasileiro. Devido a extensão dessa questão e não sendo ela o foco principal deste trabalho, serão analisadas somente a Lei de Terras de 1850 e o Estatuto de Terras.

Fato observado é que a concentração da propriedade de terras no Brasil reflete as relações de poder que se estabelecem nesse campo. Sob o aspecto jurídico, Ribeiro (2000) afirma que:

A ordem jurídica agrária, hoje vigente no Brasil, deve ser contextualizada como fruto deste regime de concentração da propriedade, observado desde a colonização até nossos dias. A história das leis agrárias é a história da concentração da propriedade e, no caso de leis progressistas, a história de sua inexequibilidade (RIBEIRO, 2000, p.2).

O autor apresenta uma abordagem relevante quanto a definição do Direito Agrário, afirmando que a própria questão agrária tem como origem a concentração de terras nas mãos de grandes latifundiários e nas diversas formas de exercício de poder, violência e no culto da obtenção de propriedades sem limites.

Um dos marcos essenciais para o atual entendimento de terra enquanto mercadoria foi a Lei de Terras de 1850. Esta lei, que antecedeu a abolição da escravidão negra no Brasil, permitiu a configuração de um novo cenário no campo, em que o patrimônio dos grandes proprietários não seria mais aferida pelo número de escravos que esse detinha, mas sim pela aquisição de amplas extensões de terra. Nesta linha de raciocínio, complementa Marivânia Furtado (2012):

(...) com a Lei de Terras, vê-se a passagem da terra como meio de produção, para o status de mercadoria. Ergue-se com esse dispositivo legal uma barreira jurídica entre a posse e a propriedade, pois a terra, nessa nova perspectiva, transforma-se em uma nova mercadoria, capaz de gerar lucros tanto por seu caráter específico, quanto por sua capacidade de produzir outros bens (FURTADO, 2012, p. 51).

Com a promulgação da Lei de 1850, começa a ocorrer o processo de expropriação de posseiros e a configuração dos “sobrantes”, resultantes das desigualdades no campo, haja vista que as Terras devolutas, agora nas mãos do Estado, poderiam ser vendidas ou distribuídas de acordo com seus interesses.

(...) a partir da Lei de Terras, o governo continua possuindo o direito público sobre as terras devolutas e, por conseguinte, cabe-lhe o monopólio sobre elas, alienando-as por meio da venda, como e quando lhe aprouver. Isto significa que a propriedade da terra, antes atrelada às relações dos favorecidos com a coroa, agora vai depender do poder de compra dos futuros proprietários. (SILVA, 1999, p.30)

Como marco legal do Direito Agrário brasileiro, esta lei surgiu, enquanto justificativa, como possível meio para organização das relações no campo e distorções até então existentes. Entretanto, ao que se vê, tal instrumento normativo teve por real finalidade regulamentar as desigualdades de acesso à terra. A lei de terras de 1850, assim, conseguiu dois feitos com uma única medida: impossibilitar o acesso à terra pela massa pobre e de ex-escravos, bem como obter lucros a partir da venda de terras ou vantagens por meio da sua distribuição baseada em interesses.

Como se percebe, a Lei de Terras em nada permitiu a resolução dos problemas da malha agrária brasileira, aumentando ainda mais as desigualdades existentes e dificultando o acesso dos menos favorecidos à terra, já que a mesma, agora moeda de troca, era de difícil acesso aos mais despossuídos.

Como era de se esperar, a Lei de Terras não possibilitou qualquer modificação no regime de distribuição de terras em nosso país, ao contrário, acarretou duas situações distintas do ponto de vista da propriedade legitimada das terras: de um lado a concentração de extensas áreas improdutivas em mãos de poucos (os latifúndios), e, de outro, a grande quantidade de minifúndios. Fortalece-se, portanto uma elite agrária que toma a terra como mercadoria e riqueza e não dá a devida destinação social, como disposto em prerrogativa legal (FURTADO, 2012, p. 52).

Os efeitos desta lei se estenderam-se até meados da década de 60, do século XX, fortalecendo a noção de riqueza por meio da concentração de terras e tornando a função social da terra uma realidade distante de se consolidar para além do plano discursivo.

Com o avanço da industrialização no país e da “onda” modernizadora durante a década de 50, voltou-se a questionar a configuração da malha agrária, de modo a pensar numa legislação que garantisse um acesso mais amplo a terra e que corrigisse as distorções até então

existentes. Neste contexto, em 30 de novembro de 1964, foi apresentado o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964, tendo como principal expectativa implementar a reforma agrária no país:

Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola. § 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei (BRASIL, 1964).

O Estatuto trouxe à tona dois posicionamentos contrários: de um lado a tentativa de industrialização do campo, que ganhou força com a Ditadura Militar e as forças políticas dos grandes proprietários de Terra, organizados através da União Democrática Ruralista – UDR (SILVA, 1999); do outro, os movimentos sociais, as ligas camponesas, parlamentares e acadêmicos de esquerda, disputando, no campo jurídico e político, o direito à função social da terra, materializado numa ampla reforma agrária no país.

Apesar das tentativas realizadas, o Estatuto da Terra não alcançou os resultados esperados, bem como não possibilitou o acesso das minorias despossuídas à terra.

Como resultado prático, o Estatuto da Terra não permitiu à camada de posseiros, agregados, parceiros, meeiros, ex-escravizados, ou seja, à esfera do campesinato, uma conformação jurídica quanto à sua situação fundiária, pois não se efetivou uma ampla reforma agrária, como dispunha tal dispositivo legal. Recrudescer, em decorrência disso, a luta pela terra (FURTADO, 2012, p. 55).

Em relação ao acesso à terra de ex-escravizados, somente com a promulgação da Carta da República de 1988 será previsto a propriedade para os “remanescentes de comunidades dos quilombos”, através da garantia da propriedade coletiva. Até então, nenhuma das Constituições havia contemplado este grupo, somente “alforriados”, ou os beneficiários de doações e alguns filhos “naturais” de senhores de escravos tiveram acesso à propriedade de terras, ou seja, dentro dos mesmos moldes tradicionais e de forma individualizada (ALMEIDA, 2008).

É neste cenário, ainda com avanços recentes em termos jurídicos e uma estrutura agrária baseada na concentração de terras nas mãos de grandes proprietários que se assenta o direito das comunidades quilombolas. Embora existam localidades que, diretamente não sofrem

ataques constantes por parte da polícia e dos fazendeiros, essa não é a realidade vivenciada pela maioria das comunidades que são alvo constante de ameaças de morte e de violência tanto física quanto simbólica. Como mostrado no primeiro capítulo, ao longo dos anos os entraves entre esses dois grupos têm aumentado, haja vista que as comunidades quilombolas, de forma autônoma ou organizada em entidades tem buscado a garantia do direito à propriedade, pondo em xeque o domínio dos grandes proprietários de terra.

Um caso emblemático é o da comunidade de Santa Rosa dos Pretos, no município de Itapecuru Mirim, no Maranhão. Esta comunidade, formada por aproximadamente 600 famílias, tem sido alvo do avanço de fazendeiros sobre seus territórios, reduzindo a área para plantio dos moradores; bem como dos impactos promovidos pela construção da Estrada de Ferro Carajás (EFC), projeto de uma mineradora multinacional, a qual atravessa a comunidade, expondo seus moradores a diversos riscos.

Segundo a Justiça nos Trilhos (2014), entidade responsável por assistir comunidades tradicionais impactadas pela construção da EFC, os conflitos entre a comunidade e esta empresa ganharam contornos mais explícitos a partir do momento em que a empresa interpôs recurso administrativo contestando o processo de regularização fundiária do território quilombola, quando da publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), em outubro de 2008. Isso criou um embaraço ao andamento do processo, instaurado em 2005. O laudo antropológico já apresentava denúncias dos quilombolas sobre os impactos da Estrada de Ferro Carajás no território.

Além deste problema, as comunidades sofrem violações a seus direitos socioambientais, devido às operações da ferrovia que provocam assoreamento de igarapés, impacto na segurança alimentar, poluição sonora e do ar, interferência nas dinâmicas sociais. O aumento dos trens e a parada constante têm dificultado a travessia, causando riscos de atropelamentos.

A ADI 3.239 é um claro sinal de que as grandes indústrias que se mantêm no campo, bem como latifundiários tem sentido cada vez mais o avanço da luta das comunidades quilombolas. Lembra-se que a ação é de autoria do Partido da Frente Liberal, atual Democratas, cujos deputados representativos do partido, em sua maioria, integram o que hoje intitula-se “bancada ruralista”. Ou seja, muito mais do que uma ação de cunho jurídico, a ação de inconstitucionalidade representa as forças políticas que dão sustentação para tal pedido.

Ivana Ribeiro (2015) ao comentar Gomes (2009) elenca o agronegócio como principal opositor do direito garantido às comunidades quilombolas por meio da Carta Magna de 1988.

(...) é o crescimento do agronegócio que traz o acirramento do embate entre os ruralistas e os quilombolas. Para além da disputa no Congresso, ela aponta a expropriação direta sobre as terras das comunidades quilombolas e outras populações tradicionais. Esses territórios sofrem o avanço de mineradoras, plantações de eucalipto, soja e cana-de-açúcar. O agravante é que os interesses desses grupos têm mais capacidade de influenciar instâncias políticas e são fartamente cobertos pela grande mídia. Isso torna ainda mais desigual o embate entre quilombolas e os representantes do agronegócio. (RIBEIRO, 2015, p. 58).

Tal oposição também é possível de ser percebida nos tópicos questionados pelo autor da ação, os quais tentam desqualificar tanto a luta das comunidades quilombolas, quanto o trabalho das equipes técnicas responsáveis pelo processo de titulação, ao julgar elementos como a autoidentificação ou a participação dos moradores no processo de demarcação territorial enquanto arbitrários ou viciados, como se os mesmos fossem desprovidos de critérios pré-definidos e análises complementares; questões essas que, de forma satisfatória, foram desconstruídas pelos ministros Rosa Weber e Dias Toffóli no proferimento de seus votos, os quais serão analisados no próximo tópico juntamente com o art. 68 e suas principais consequências para o juízo da constitucionalidade ou inconstitucionalidade do decreto nº 4.887/2003.

4.3 As (im)possibilidades da ADI 3.239

Apesar de algumas questões, a partir dos votos até agora proferidos, estarem aparentemente pacificadas, outras ainda permitem discussões mais amplas, haja vista as dificuldades de determinação dos limites legais. Para análise dos discursos proferidos, serão levadas em consideração os mesmos pontos abordados na petição inicial da ADI, de modo a cruzar a linha de pensamento dos três ministros com os de demais teóricos e operadores do direito.

Decidir sobre eficácia da norma, podendo ser ela de eficácia plena ou limitada, envolve a necessidade de um processo interpretativo mais intenso. Caso a norma seja considerada de eficácia limitada, necessário se faz um complemento legislativo, de modo a compreender termos ou lacunas que não foram abarcados pelo art. 68 do ADCT. Sendo a norma de eficácia plena, não há necessidade de regulamento complementar, podendo, assim, ser aplicada de forma direta. Para João Carlos Bemerguy Camerini:

o dispositivo do artigo 68 ostenta elementos suficientes para permitir sua execução imediata, o que vedaria a sua inclusão na categoria das normas de eficácia limitada. (...) A aplicabilidade imediata (eficácia jurídica plena) é evidente e ressalta já da redação do dispositivo. Estão suficientemente indicados, no plano normativo, o *objeto* do direito (a propriedade definitiva das terras ocupadas), seu *sujeito ou beneficiário* (os remanescentes das comunidades dos quilombos), a *condição* (a ocupação tradicional das terras), o *dever* correlato (reconhecimento da propriedade e emissão dos títulos respectivos) e o *sujeito passivo ou devedor* (o Estado, Poder Público). Qualquer leitor bem-intencionado compreende tranquilamente o que a norma quer dizer, e o jurista consegue aplicá-la sem necessidade de integração legal (CAMERINI, 2012, p. 172).

Em complemento a este posicionamento, Sunfeld (2002, p. 119, grifo nosso) afirma que o dispositivo do ADCT trata-se de um direito fundamental, assim, revestido de imperatividade, e de eficácia plena, sendo que “*o descumprimento deste dever gera uma inconstitucionalidade por omissão, a ser suprida pelos mecanismos próprios previstos na Constituição Federal*”. Apoiando esta mesma tese, o procurador Daniel Sarmiento (2006) reforça a ligação do direito da titulação das comunidades quilombolas com o princípio da dignidade, pois a garantia da propriedade do território, para além de permitir a mera reprodução desses sujeitos é pressuposto necessário para a manutenção da sua própria identidade.

Assim, é possível traçar com facilidade uma ligação entre o princípio da dignidade da pessoa humana – epicentro axiológico da Constituição de 88 – com o art. 68 do ADCT, que almeja preservar a identidade étnica e cultural dos remanescentes de quilombos. Isto porque, a garantia da terra para o quilombola é pressuposto necessário para a garantia da sua própria identidade. Não bastasse, não é apenas o direito dos membros de cada comunidade de remanescentes de quilombo que é violado quando se permite o desaparecimento de um grupo étnico. Perdem também todos os brasileiros, das presentes e futuras gerações, que ficam privados do acesso a um “modo de criar, fazer e viver”, que compunha o patrimônio cultural do país (art. 215, *caput* e inciso II, CF) (SARMENTO, 2006, p. 07).

Alinhada a este discursivo, a ministra Rosa Weber, ao proferir seu voto afirmou que o art.68 do ADCT trata-se de norma de eficácia plena e de aplicação imediata, bem como um direito fundamental das comunidades quilombolas.

O objeto do art. 68 do ADCT é o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos de ver reconhecida pelo Estado a sua propriedade sobre as terras por eles histórica e tradicionalmente ocupadas. Tenho por inequívoco tratar-se de **norma definidora de direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário**, dotada, portanto, de **eficácia plena e aplicação imediata**, e assim **exercitável, o direito subjetivo nela assegurado, independentemente de integração legislativa** (BRASIL, 2015).

Posicionamento esse também seguido no mais recente voto proferido, do ministro Dias Toffóli, o qual afirmou não haver inconstitucionalidade formal no diploma questionado.

Ressalte-se, ainda, que **o art. 68 do ADCT**, ao consagrar um comando de imperatividade ao Poder Público, **é dotado de eficácia plena e aplicabilidade imediata**, não necessitando, em verdade, de intermediação de lei formal para a regulamentação dos procedimentos necessários à concretude do comando constitucional (BRASIL, 2017).

Outra questão também elencada na petição inicial da ADI foi a não aplicabilidade da autoatribuição enquanto critério utilizado para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos. Conforme já discutido no capítulo anterior, este não é o único método ou etapa prevista no decreto 4.887, sendo necessário a realização de outros procedimentos complementares. A leitura do art. 2º do decreto nº 4.887 traz à tona os outros critérios que devem estar presentes para que um grupo possa qualificar-se legitimamente como remanescente das comunidades dos quilombos. O referido dispositivo também alude à necessidade de que o grupo possua uma trajetória histórica própria, que mantenha uma relação específica com o território ocupado, e que tenha ancestrais negros com passado relacionado à resistência à opressão (SARMENTO, 2008). Assim, a afirmação prevista na ADI é equivocada e não contraria os preceitos constitucionais.

(...) o critério a ser seguido na identificação dos remanescentes das comunidades quilombolas em si é também o da ‘auto definição dos agentes sociais’. Ou seja, 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 quilombo. (SUNDFELD, 2002. p. 79-80).

Além do mais, trata-se de critério necessário para a definição da identidade ética, levando em consideração as percepções dos próprios sujeitos que estão sendo identificados, “sob pena de se cancelarem leituras etnocêntricas ou essencialistas dos observadores externos provenientes de outra cultura, muitas vezes repletas de preconceito” (SARMENTO, 2008, p.31). Nesta linha, Alfredo Wagner aponta que:

A meu ver, o ponto de partida da análise crítica é a indagação de como os próprios agentes sociais se definem e representam suas relações e práticas e face dos grupos sociais com que interagem. Esse dado de como os grupos

sociais chamados ‘remanescentes’ se autodefinem é elementar, porquanto foi por esta via que se construiu e afirmou a identidade coletiva (...) Os procedimentos de classificação que interessam são aqueles construídos pelos próprios sujeitos a partir dos próprios conflitos, e não necessariamente aqueles que são produto de classificações externas, muitas vezes estigmatizantes (ALMEIDA, 2002, p. 67-68).

Sobre a tese levantada pela ADI, os ministros Dias Toffóli e Rosa Weber foram contrários, haja vista que a autoatribuição é técnica adotada em inúmeros países e foi também reconhecida pelo Brasil na Convenção 169 da OIT, sendo o critério de auto-definição previsto no art. 1º, item 2: “ A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção”.

Destaca-se ainda que o art. 14 da presente convenção prevê expressamente o direito à propriedade das terras tradicionalmente ocupadas. E o item 3 deste artigo contempla a obrigação dos Estados de instituírem “procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados”. Desta forma, é possível afirmar que a Convenção 169 dá suporte normativo ao decreto 4.887. Pelo fato da convenção versar sobre direitos humanos, esta disfruta de hierarquia supralegal na ordem jurídica nacional, em conformidade com a mais recente orientação do STF nesta matéria¹.

Uma das questões que mais tem gerado instabilidades recai sobre a definição dos marcos temporais que deverão ser utilizados para definir a quem é devido o direito de propriedade.

Como o próprio artigo é omissivo, os ministros, a partir dos verbos existentes na letra da lei, tentaram buscar elementos suficientes para determinar os parâmetros que deverão ser seguidos. Quanto a esta questão, o autor da ADI e o relator ministro Cezar Peluso definiram como marco temporal as comunidades que, desde o período imperial, estavam ocupando as suas terras. Sabe-se que, mesmo com um trabalho arqueológico e historiográfico mais aprofundado, é muito difícil definir quantas pessoas estavam ocupando o território, qual era sua extensão ou

¹ Segundo Daniel Sarmiento (2008), até algum tempo atrás, a orientação do STF era no sentido da hierarquia legal dos tratados sobre direitos humanos. Contudo, no julgamento ainda não concluído do RE 466.343/SP, Rel. Min. Cezar Pelluzo, sobre a validade da prisão do depositário infiel, sete Ministros da Corte já se manifestaram no sentido de atribuir a tais tratados força hierárquica superior à lei, mas inferior à Constituição. Nesta linha, no HC 90.172, relatado pelo Min. Gilmar Mendes, foi concedida a ordem, tendo a Corte afirmado que “os tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil possuem status normativo supralegal, o que torna inaplicável a legislação infraconstitucional com eles conflitantes, seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação.” (Informativo 470 do STF).

demais elementos necessários para a sua devida caracterização. Esta posição do relator não foi seguida pelos outros dois ministros, os quais mostraram a sua inviabilidade em termos técnicos e administrativos.

Os ministros Dias Toffóli e Rosa Weber coincidiram na mesma tese – a saber – a necessidade de estabelecimento de um marco temporal, pois segundo os mesmos, o art. 68 dispõe “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que **estejam** ocupando suas terras...”. Ou seja, segundo os ministros, o legislador, ao utilizar o termo *estejam*, remeteu-se às comunidades que, na data da promulgação da Constituição de 1988, estivessem ocupando seus territórios, sendo esses, então, os sujeitos de direito para o qual o art.68 está direcionado. Desta forma, em seus votos, os ministros definiram como marco temporal regulatório o dia 05 de outubro de 1988.

Ao dispor sobre a definição de um marco temporal, acaba-se limitando os mais diversos tipos de ocupação do território, que em alguns casos, não se dá de forma regular e estável ao longo dos anos. Na própria literatura existem diversos casos em que comunidades foram expulsas de seus territórios ou removidas sem o devido processo legal. O caso mais emblemático é o das comunidades quilombolas de Alcântara, as quais foram removidas forçadamente de seus territórios com a finalidade de atenderem ao projeto da construção do Centro de Lançamentos de Alcântara (CLA). Tal investida promoveu a remoção dos moradores que se encontravam naquela região para localidades conhecidas hoje por agrovilas, onde os seus moradores vivem em terrenos divididos em glebas e cuja extensão não permite a realização de atividades para a sua existência, tais como a agricultura e pecuária.

(...) o que mais agrava a qualidade de vida dos quilombolas compulsoriamente deslocados são as condições e o modelo de agricultura que lhes foram impostos pelos militares. Em 1986 o então presidente da República, José Sarney, por meio do Decreto 92.571 de 18 de abril de 1986 da Presidência da República, reduziu o módulo rural de 35 para 15 hectares apenas na área relativa à Base. Isso rompeu com o modelo local de agricultura tradicional ali histórica e culturalmente constituídos com a violação do direito a moradia e à alimentação (CF, art. 6, caput). As comunidades deslocadas desconheciam, para efeitos patrimoniais a divisão de terras que lhes foram colocadas por que usavam (e ainda se usam) a terra e os recursos naturais de forma comum o que lhes permitiu a reprodução física e social. Uma vez deslocadas, estas comunidades passam a conviver com regras fundiárias fundadas na propriedade individual a luz da concepção liberal de propriedade (LOPES, 2012, p. 3).

Além do caso de Alcântara, é importante frisar que a definição de um marco temporal também acaba excluindo casos de retomada do território, que vem acontecendo no

atual cenário brasileiro. Comunidades quilombolas, como a de Charco, no município de São Vicente Ferrer, no Maranhão, com o apoio de entidades e o fortalecimento dos movimentos quilombolas, em 2012, realizaram a retomada do território, após terem sido expulsos forçadamente e passado anos devendo o pagamento do foro ao fazendeiro local. Importante lembrar que nesta comunidade ocorreu o assassinato do líder comunitário Flaviano Pinto Neto e diversos outros casos de violência foram relatados.

Apesar dos ministros afirmarem que tal marco temporal não cabe às comunidades que sofreram **“eventual prejuízo ou suspensão do efetivo exercício da posse nessa data em razão de turbação ou esbulho”** (BRASIL, 2004) ou em que **“salvo comprovação, por todos os meios de prova juridicamente admitidos, da suspensão ou perda da posse em decorrência de atos ilícitos praticados por terceiros”** (BRASIL, 2004), sabe-se que estas comunidades apresentam muitas dificuldades de acessar o Estado para devidamente comprovar que a expulsão do território se deu de forma ilegal, seja por não conseguirem falar a mesma língua do Estado e dos órgãos jurídicos competentes, seja por serem, inúmeras vezes, impedidos de registrarem boletins de ocorrência devido aos acordos firmados entre fazendeiros e órgãos públicos municipais. Assim, tal exceção, apesar de válida, muitas vezes se torna impraticável pelos moradores das comunidades quilombolas, pois **“exige deles, negros, a necessidade de operar com códigos diversos, os de seu mundo e tradição, os do mundo do ‘outro’, no qual buscam valer os direitos postos pelo costume e tradição”** (GUSMÃO, 2001, p. 46).

Ainda dentro desta mesma questão posta pelo estabelecimento de um marco temporal para definição dos sujeitos do direito, o ministro Dias Toffóli justificou seu posicionamento, o qual acima foi comentando, balizando-se no fato do art. 68 ser uma norma transitória, ou seja, que tem por finalidade atender as comunidades que em seus territórios resistiram até a data da promulgação da Carta Magna de 1988.

De início, é importante destacar a posição topográfica do art. 68 do ADCT, o qual, diversamente dos arts. 215, 216 e 231 da Constituição Federal, foi inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não se podendo atribuir a essa disposição transitória a mesma extensão normativa dos princípios constitucionais consagrados no texto definitivo da Constituição, **por se tratar de comando transitório e a solucionar situação verificada ao tempo da promulgação da Carta** (BRASIL, 2004, grifo nosso).

Entretanto, em oposição a este pensamento, Girolamo Treccani (2006), dispõe que o fato do art.68 encontrar-se no ADCT não o torna secundário ou de menor valor jurídico, mas

sim que visa atender a uma demanda passageira, a qual tende a se findar quando todas as comunidades quilombolas existentes no Brasil estiverem devidamente reconhecidas e tituladas.

Sua colocação no ADCT deve ser encarada não como uma norma que tenha um valor secundário, pois é fruto do mesmo Poder Constituinte originário como os demais. Sua transitoriedade (que está se prolongando há quase vinte anos) faz com que ela tenda a perder a sua importância social na medida em que o seu comando se efetiva. Se preconiza, assim, que, no futuro, quando todas as comunidades tiverem seu direito reconhecido, esta norma perca sua eficácia. Mas até então, porém, o artigo tem eficácia plena, vinculando as comunidades remanescentes de quilombo ao seu território etno-sócio-cultural (TRECCANI, 2006,p. 100).

Seguindo esta mesma linha de pensamento e contrariando os limites temporais impostos pelos ministros, imperioso destacar o entendimento já consolidado da Advocacia Geral da União (AGU) no supramencionado parecer AGU/MC - 1/2006, processo nº 00400.002228/2006-25 que tem como objetivo fixar a interpretação da Constituição a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal no que concerne ao processo de titulação de comunidades quilombolas. O parecer foi elaborado pelo procurador Manoel Lauro Volkmer de Castilho (2006).

A circunstância temporal/espacial indicada pela expressão "que estejam ocupando" refere-se à atualidade da posse (mesmo a posse em outubro de 1988 numa perspectiva dinâmica), mas parece fora de dúvida que se o preceito constitucional de fato levou em conta a atualidade (então, ou depois de 1988) por certo não esqueceu a dimensão da ocupação como fato sociológico e histórico (do mesmo modo que com relação à ocupação tradicional dos indígenas que a doutrina e até a jurisprudência nacional já admitem resultar de uma trajetória étnica e não apenas um corte cronológico em um certo momento e inteiramente desligado das culturas e histórias respectivas), para por isto mesmo constituir-se um conceito complexo. Aliás, assim como para a sua identidade, a comunidade e seus integrantes são os únicos capazes de identificarem as terras que estejam ocupando porque tal definição obedece ao mesmo rigor metodológico e porque a identidade está relacionada com sua territorialidade. (...) Em outros termos, a ocupação definitiva das terras é assim o resultado da definição dos remanescentes das comunidade e da identificação dos quilombos como acima referido, de modo que hoje tenham assegurados todos os direitos de manterem-se e projetados os de reproduzirem-se de acordo com as suas necessidades culturais e sociais" (BRASIL, 2006).

A última discussão abordada pela a ADI trata da realização de desapropriação com a finalidade de garantir a propriedade às comunidades quilombolas. O autor da ação direta de inconstitucionalidade afirma que não é cabível a realização de desapropriação, visto que a propriedade decorreria diretamente da Constituição. Como a desapropriação para este fim não está prevista na Constituição, tal prática foi considerada inconstitucional. Sobre a temática,

apesar de já existirem definições mais bem delineadas, ainda é um tema que gera muitas controvérsias no campo jurídico, já que se trata de um instituto novo trazido pela Carta Magna de 1988.

O decreto nº 4.887 ao dispor desse assunto, em seu art. 13, previu outras formas de aquisição do território pelas comunidades quilombolas, tais como a prescrição aquisitiva (usucapião) que já tenha se operado, ou quando presente vício no título de propriedade particular, hipóteses essas em que não será realizada a desapropriação.

Art. 13. Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber.

(...)

§ 2º O INCRA regulamentará as hipóteses suscetíveis de desapropriação, com obrigatória disposição de prévio estudo sobre a autenticidade e legitimidade do título de propriedade, mediante levantamento da cadeia dominial do imóvel até a sua origem.

Ao contrário do que alguns operadores do direito defendem, não cabe afirmar que o art. 68 traz uma nova modalidade de usucapião, pois os marcos temporais e os prazos de prescrição seriam os mais longos do ordenamento jurídico brasileiro, já que a ocupação desses territórios é de, em média, cem anos, conforme ratifica Treccani (2006):

Se se fosse aceitar o princípio de que o art. 68 do ADCT é uma forma de usucapião especial, estaríamos declarando que o usucapião dos afro-brasileiros quilombolas teria um prazo maior do que cem anos. Em lugar de um benefício os constituintes teriam criado a forma de prescrição mais longa do nosso ordenamento jurídico. Se tivesse sido este o intuito dos constituintes, teriam produzido uma norma vazia, desnecessária, pois já o Código Civil de 1916, previa o usucapião extraordinário quando alguém ocupava uma terra particular. O respaldo legal dessa norma era a detenção de uma posse pacífica, contínua e que se prolongasse por um determinado tempo (vinte anos) (TRECCANI, 2006, p. 138).

Nesta mesma linha de raciocínio, a ministra Rosa Weber em seu voto afirma que:

A interpretação do art. 68 do ADCT no sentido de que contempla hipótese de aquisição da propriedade por meio de **usucapião *sui generis* esvazia o seu conteúdo**, uma vez que tal **modalidade de aquisição da propriedade independe de previsão específica de proteção** aos remanescentes das comunidades dos quilombos (BRASIL, 2004).

Diante deste novo cenário jurídico, e não havendo nenhuma das situações acima retratadas, é cabível a realização da desapropriação, devendo o Estado indenizar os proprietários particulares. Justifica-se tal medida pois a mesma tem a finalidade de atender o interesse social – a saber – o pagamento da dívida histórica para com as populações negras escravizadas, além de garantir maior segurança jurídica para as partes envolvidas, conforme corrobora Daniel Sarmento (2008):

É certo que a transferência da propriedade fundiária dos antigos titulares para os remanescentes de quilombos não configura ato ilícito, pois decorre da aplicação do texto constitucional. Contudo, no direito brasileiro, que consagra a responsabilidade objetiva do Estado (art. 37, § 6º, CF), o dever de indenizar dos entes públicos não pressupõe o reconhecimento de qualquer ilicitude da sua conduta. Ademais, no caso, este dever de indenizar pode ser extraído de uma tentativa de harmonização dos interesses constitucionais em jogo, que, à luz do princípio da unidade da Constituição, deve pautar a exegese seja do art. 68 do ADCT, seja das normas infraconstitucionais que o concretizam, como o Decreto 4.887/03 (SARMENTO, 2008, p. 23).

A partir dos pontos elencados, pode-se concluir que, apesar das limitações ainda existentes no decreto nº 4.887/2003, ele permitiu um grande avanço nos processos de titulação dos territórios ocupados pelas comunidades quilombolas, pautando-se em critérios tanto em termos jurídicos quanto antropológicos mais adequados para as realidades vivenciadas por esses grupos. Sendo assim, a ADI 3.239, ao atrelar forças políticas ligadas ao agronegócio, aos grandes projetos e latifundiários, traz à tona o cenário polarizado vivido no campo e mostra-se enquanto uma impossibilidade para efetivação desse direito fundamental, gerando instabilidade jurídica e pondo em risco a vida e a reprodução social, física, econômica e cultural das comunidades quilombolas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A garantia da propriedade às comunidades quilombolas foi alcançada após anos de mobilização e luta do movimento negro e demais setores da sociedade civil (Igreja Católica, intelectuais etc). O direito previsto no art. 68 do ADCT foi um ganho para os quilombolas, que por anos ficaram relegados a um passado não mais existente e a invisibilização por parte do estado brasileiro. Atualmente, o processo de titulação dos territórios dos remanescentes das comunidades dos quilombos é regulado pelo decreto nº 4.887/2003.

Entretanto, desde a interposição a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.239, no ano de 2004, o campo das lutas das comunidades quilombolas está cada vez mais instável, haja em vista que põe em xeque a garantia de titulação das comunidades quilombolas e o decreto nº. 4.887/03 que atualmente regulamenta tal procedimento.

O cenário em que tal ação é proposta traz à tona as polaridades construídas: de uma lado os latifundiários e os grandes projetos, do outro as comunidades quilombolas que permanecem resistindo na terra e no pano de fundo deste cenário, as desigualdades da atual malha agrária brasileira, em que grandes extensões de terra encontram-se nas mãos de poucos e a função social da terra e de uma possível reforma agrária não conseguem extrapolar o plano discursivo.

A partir das análises realizadas, tanto da petição inicial quanto dos votos proferidos pelo três ministros, o que é possível observar é que, aqueles que defendem a inconstitucionalidade do decreto nº 4.887/2003 baseiam-se somente na letra da lei, sem levar em consideração as possíveis interpretações existentes e a adequação do direito litigado com a atual condição em que encontram-se as comunidades quilombolas. Por outro lado, aqueles que defendem a constitucionalidade do decreto deixam de lado as questões formais ou as tem em segundo plano e se fundam nos princípios do ordenamento jurídico. Ressaltam, portanto, o conteúdo da norma impugnada na ação.

Entre os que votam pela improcedência do pedido, verifica-se um alinhamento de ideias tanto na conceituação do termo quilombo, desatrelando-o da definição imperial, bem como a aceitação da autoatribuição enquanto critério legalmente constituído e a necessidade de desapropriação de terras particulares, quando esta for necessário, rejeitando também a existência de uma modalidade especial de usucapião.

Por outro lado, apesar de tais argumentos representarem um avanço neste cenário de instabilidade, os ministros ainda convergem no sentido de definir marcos temporais para definir a quem cabe o direito proposto no art. 68 do ADCT: ou utilizando a definição imperial

ou a data de promulgação da atual Constituição. Ao definir tais limites, acaba-se excluindo as outras formas de organização dessas comunidades, bem como os casos de retomada do território.

Percebe-se assim que, ainda existem muitas divergências entre os próprios ministros, gerando inúmeras incertezas quanto ao possível encaminhamento que será dada a esta ação. Além disso, apesar do decreto nº 4.887/03 apresentar algumas limitações quando a sua efetividade e celeridade, não se pode desconsiderar os ganhos por ele obtidos. No momento em que a ADI contesta as bases de garantias titulação das comunidades quilombolas, a mesma mostra-se enquanto uma impossibilidade para efetivação desse direito fundamental, gerando instabilidades jurídicas e pondo em xeque a manutenção das comunidades quilombolas em seus territórios.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Quilombos: sematologia face a novas identidades. In: **Frechal terra de preto: quilombo reconhecido como reserva extrativista**. São Luís: CCN, 1996.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombos e as novas etnias. In: **Quilombos – Identidade étnica e territorialidade**. Eliane Cantarino O’Dwyer (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- ARAÚJO, Daisy Damasceno. “**AÊ MEU PAI QUILOMBO, EU TAMBÉM SOU QUILOMBOLA**”: o processo de construção identitária em Rio Grande – Maranhão. 2012. 156 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2012.
- ARRUTI, José Maurício. A emergência dos “remanescentes”: notas para o diálogo entre indígenas e quilombolas. In. **Mana**. Rio de Janeiro. V. 03, n. 2, Outubro de 1997.
- BARTH, Fredrik. Grupos étnicos e suas fronteiras. In: POUTIGNAT, P., STREIFF-FENART, J. **Teorias da etnicidade: seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth**. São Paulo: Unesp, 2011.
- BRASIL. Advocacia Geral da União. Interpretação da questão quilombola na Constituição de 1988. Parecer normativo nº 1, de 24 de novembro de 2006. Relator: Manoel Lauro Volkmer de Castilho. Disponível em: < <http://www.agu.gov.br>>. Acesso em: 02 dez. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 10 nov. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 05 ago. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Decreto nº 3.912**, de 10 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3912.htm>. Acesso em: 17 nov. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Decreto nº 4.887**, de 20 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em: 05 ago. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Decreto nº 5.051**, de 19 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Justiça Federal no Rio Grande do Norte. Ação Ordinária n.º 2008.84.00.007538-4 ou 0007538-95.2008.4.05.8400. Autor: Elias de Azevedo da Cunha Filho. Réu: INCRA e Associação de moradores de Acauã. Natal, 30 de novembro de 2011. Disponível em: < <https://direitosquilombolas.wordpress.com/2016/06/05/constitucionalidade-do-decreto-n-o-4-8872003/>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispões sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 30 nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.868**, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 25 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.239**. Relator Ministro Cezar Peluso. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/>> . Acesso em: 17 out. 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). Agravo de Instrumento n.º 2008.04.00.010160-5/PR. Agravante: INCRA. Agravado: Cooperativa Agrária Industrial e outros. Curitiba, 30 de julho de 2008. Disponível em: < <https://direitosquilombolas.wordpress.com/2016/06/05/constitucionalidade-do-decreto-n-o-4-8872003/>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

CAMERINI, João Carlos Bemerguy. Os Quilombos perante O STF: A Emergência De Uma Jurisprudência dos Direitos Étnicos (adin 3.239-9). In: **Revista de Direito FGV**, São Paulo. v. 8, p. 157-182, 2012.

CASTILHO, Manoel Lauro Volkmer de. Parecer AGU/MC 1/2006. In: DUPRAT Deborah , (Org). **Pareceres jurídicos- direitos dos povos e das comunidades tradicionais**. Manaus: UEA, 2007, p. 54.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era pós-socialista. In: **Cadernos de Campo**, São Paulo, n. 14/15, p. 232-239, 2006.

FURTADO, Marivânia Leonor Souza. **Aquilombamento no Maranhão: um Rio Grande de (im)possibilidades**. 2012. 313 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2012.

GOMES, Flávio dos Santos. REIS, João José Reis. **Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

GOMES, Lilian Cristina Bernardo. **Justiça seja feita [manuscrito]: direito quilombola ao território**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2009.

GUSMÃO, Neusa Maria Mendes de. Herança quilombola: negros, terra e direitos. In: MOURA, Clóvis (Org). **Os quilombos na dinâmica social do Brasil**. Maceió: UFAL, 2001.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Instrução Normativa nº 57**, de 20 de outubro de 2009. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos_internos/instrucoes/instrucao_normativa/in_57_2009_quilombolas.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2017.

LEITE, Ilka Boaventura. **O legado do testamento: a comunidade de casca em perícia**. Porto Alegre: Editora da UFRGS; Florianópolis: NUER/UFSC, 2004.

LEITE, Ilka Boaventura. **O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais**. In: Estudos feministas, Florianópolis, n. 16, p. 965-977, 2008.

MATTOS, Patrícia. O reconhecimento, entre a justiça e a identidade. In: **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 63, 2004.

MUNANGA, Kabengele. Origem e histórico do quilombo em África. In: MOURA, Clóvis (Org). **Os quilombos na dinâmica social do Brasil**. Maceió- AL: 2001.

O'DWYER, Eliane Cantarino. Remanescentes de quilombos na fronteira amazônica: a etnicidade como instrumento de luta pela terra. In: O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). **Terra de quilombo**. Rio de Janeiro: ABA, 1995.

OLIVEIRA Jr., Adolfo Neves de. Reflexão antropológica e prática pericial. In: CARVALHO, José Jorge de. (Org.). **O quilombo do Rio das Rãs: histórias, tradições, lutas**. Salvador: EDUFBA, 1995.

PEREIRA, Deborah Macedo Duprat de Brito. Breves Considerações sobre o Decreto No 3.912/01. In: **Quilombos – identidade étnica e territorialidade**. O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). Rio de Janeiro: Fundação FGV, 2002.

RIBEIRO, Ivana de Pinho. **Titulação de territórios quilombolas: a reação da Bancada Ruralista**. 2015. 119 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

SARMENTO, Daniel. **O reconhecimento do direito à terra dos quilombolas a partir do multiculturalismo dos direitos humanos**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/o-reconhecimento-do-direito-a-terra-dos-quilombolas-a-partir-do-multiculturalismo-dos-direitos-humanos/view>. Acesso em: 30 set. 2016.

SARMENTO, Daniel. **A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação**. Comissão Pró-Índio de São Paulo. 2006.

SOUSA, Igor Thiago Silva de. **Processos de mobilização quilombola: a ACONERUQ e o MOQUIBOM no Maranhão**. 2016. 132 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

SOUSA, Igor Thiago Silva de.; BRUSTOLIN, Cíndia. **Quilombos na cena política: os experimentos quilombolas no Maranhão**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL AMÉRICA LATINA: POLÍTICA E CONFLITOS CONTEMPORÂNEOS, 2., 2017, Belém. Anais...Belém: Universidade Federal do Pará, 2017.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SILVA, Maria Aparecida de Moraes. **Errante do fim do século**. São Paulo: Editora da UNESP, 1999.

SUNFELD et al. **O direito à terra das comunidades quilombolas**. [s.n.]: Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), 2002.

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

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de Quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação**. Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006.