

## **A TERRA E O DIREITO COLETIVO DE EXISTIR: TERRAS QUILOMBOLAS NO BRASIL DE 1988 A 2008**

Alcione Ferreira da Silva <sup>1</sup>  
Tomires da Costa e Silva Nascimento <sup>2</sup>

### **RESUMO**

Este trabalho debate acerca do direito à posse de terra em relação às comunidades quilombolas no Brasil, na transição do século XX para o XXI, demarcando o centenário da Abolição. Nesse período, discorremos sobre o tema a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, marco legal no processo de reconhecimento do referido direito até as ações do Programa Brasil Quilombola nos primeiros anos da década de 2010. Objetivamos analisar como se materializou o direito a terra, após o reconhecimento do mesmo pela Carta Magna de 1988. Metodologicamente nos aportamos na pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa, explicativa e documental. A partir das quais se evidencia que nos anos que seguem a referida Constituição verifica-se uma correlação de forças que atua em favor dos latifúndios e em detrimento das comunidades rurais negras.

Palavras-chave: Comunidades quilombolas, Constituição Federal, Direito a terra.

### **INTRODUÇÃO**

Neste trabalho trazemos um debate sobre o direito a terra quilombola, discorrendo sobre o processo histórico de negação do referido direito, passando pelo século do silêncio estatal sobre as comunidades quilombolas, que da abolição em 1888 até a Constituição de 1988 se abstém da formulação e implementação de políticas públicas para este segmento populacional, para analisar como após o reconhecimento do acesso a terra com a Carta Magna de 1988, se deu o alcance das políticas públicas que a sucederam até o agrupamento delas com o Programa Brasil Quilombola.

Defendemos que o direito a terra se configura em uma condição essencial para a sobrevivência das comunidades quilombolas em sua condição objetiva e simbólica, enquanto grupo, de modo que ele pode ser considerado como essencial para garantia dos Direitos Fundamentais destes grupos.

Para realizar este debate metodologicamente quanto aos procedimentos, nos pautamos na pesquisa documental e na bibliográfica, com abordagem qualitativa sob a perspectiva descritiva e explicativa.

---

<sup>1</sup> Mestra em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba, [alcionefs@hotmail.com](mailto:alcionefs@hotmail.com)

<sup>2</sup> Mestranda em Sociologia pela Universidade Federal de Campina Grande, [tomires\\_costa@hotmail.com](mailto:tomires_costa@hotmail.com)

A partir dessa perspectiva verificamos que o direito a terra, considerado “uma segunda abolição”, enfrenta barreiras para se concretizar diante de uma estrutura nacional fundiária que se ergueu legitimando o latifúndio.

## **METODOLOGIA**

O presente artigo foi elaborado, quanto aos procedimentos metodológicos com base em breve pesquisa bibliográfica, que segundo Martin (2001) se configura como um método que objetiva produzir explicações e debate acerca de um tema específico, através de levantamento e análise de materiais publicados sobre o tema em foco. Nesse sentido, tal metodologia nos refenciou na construção do percurso histórico sobre a relação entre comunidades quilombolas e o território, bem como para compreensão do conceito de quilombo adotado, o qual se refere a um espaço sócio-cultural erguido sobre relações comuns em um território partilhado, com base em uma ancestralidade afro-brasileira.

Tratamos os materiais levantados por meio da pesquisa bibliográfica, quanto à abordagem, por meio da pesquisa qualitativa, conforme Minayo (2001), segundo a qual tal método se configura por não ter como preocupação aspectos quantitativos, mas com a explicação da realidade social, buscando compreender o universo de significados e de fenômenos que não podem ser enquadrados em variáveis numéricas.

Ainda com relação ao ambiente de pesquisa, utilizamos da pesquisa documental, conforme Gil (2007), a partir do uso de documentos institucionais, centrado na análise do Programa Brasil Quilombola, com foco no eixo “Acesso à terra”.

No tocante aos objetivos, nos enquadrados na pesquisa descritiva e explicativa, sendo a primeira direcionada à descrição de fenômenos sociais (TRIVIÑOS, 1987) e a segunda à explicitação de condicionantes sociais que condicionam a ocorrência dos referidos fenômenos (GIL, 2007).

### **1.1 A terra como direito humano**

A posse de terra, no Brasil, demarca uma história de poder econômico, cultural e político marcada por reafirmações da lógica colonizadora, que delimita uma série de negação de direitos aos grupos que tradicional e coletivamente ocupam terras, a exemplo dos quilombolas. Gilbert (2011) aponta que a terra configura-se como um elemento central para os direitos humanos. No que se refere

aos grupos quilombolas isto torna-se evidente, visto que a própria continuidade do grupo e manutenção de seus valores culturais de forma coletiva, depende do acesso à terra.

Conforme Held (2018), pode-se afirmar que o sistema internacional de proteção dos direitos humanos resguarda um aparato de tratados internacionais que, de forma direta ou indireta, tematiza sobre a promoção e proteção de direitos relativos às comunidades quilombolas, dentre os quais o direito à territorialidade negra é considerado essencial para a garantia das condições básicas para sobrevivência dos povos quilombolas.

Acerca do aparato de proteção internacional ao direito a terra para quilombolas, de acordo com Held (2018) pode-se citar a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), os quais apresentam a defesa do direito à propriedade coletiva e autodeterminação dos povos, dos quais se destaca, no tema em debate, os que compõem as minorias étnicas.

Nesse sentido, é de fundamental importância, conhecer o histórico desses grupos no Brasil, a destacar as comunidades quilombolas, e debater acerca das garantias para que as referidas comunidades tenham o acesso a terra respeitado.

## **1.2 Terras de preto e questão agrária no Brasil**

Embora tenhamos claro que a questão fundiária não seja o elemento que, de modo exclusivo, define a comunidade rural negra, ela é de acordo com Arruti (2006), um dos paradigmas sobre o qual se assentaram estudos sobre a mesma, especialmente em fins da década de 1980 e início da década de 1990, quando os estudos passam a focar as características do grupo advindas da concepção de “terra de pretos”. Esta concepção, no que se refere ao seu processo de formação dos grupos, segundo Ferreira (2009, p. 88) teria sua existência pautada

Na lógica produtiva familiar e com a apropriação e uso comum da terra e demais recursos naturais [...]. O uso múltiplo e o aproveitamento integrado dos elementos do ambiente contrapõem-se à lógica da monocultura; ademais, estas terras não configuram propriedade particular e não são valoradas como mercadoria [...]. A especificidade das terras de preto advém de suas origens comuns, seus laços de parentesco, saberes tradicionais e outras práticas de reprodução da vida - sempre inseridas num padrão conflitivo com o sistema hegemônico. Sob quaisquer origens, as terras de preto trazem em si a história de afirmação de uma população negra outrora escravizada, que apresenta um contraponto frente ao modelo econômico dominante.

Nesse sentido, o uso comum da terra e dos recursos naturais é um traço presente na constituição das comunidades quilombolas, sendo a terra um elemento central na constituição de laços de sociabilidade desse segmento populacional uma vez que a mesma faz-se

[...] crucial, para a continuidade do grupo, do destino dado ao modo de vida destas populações [...] a terra é o que propicia condições de permanência, de continuidade, de referências simbólicas importantes à consolidação do imaginário coletivo (LEITE, 2000, p. 344-345).

Nessa perspectiva, é preciso que se considere que a terra no Brasil, e não apenas nele, se constitui num importante lugar de poder, sendo de acordo com Lovell citado por Leite (2000), responsável por profundos processos de exploração humanos e de recursos naturais, estabelecendo negócios desiguais que deixaram marcas na nossa sociedade perceptíveis até os dias atuais, de modo que ainda hoje pode se observar nitidamente, quem foram os ganhadores e quem foram os perdedores, quem teve e quem não teve o direito de se apropriar da terra. Entre os que por longo período não tiveram o referido direito estão as comunidades quilombolas.

Neste ensejo, é fundamental perceber que a terra e seu manejo são históricos, portanto sofreram variações ao longo do tempo respondendo sempre ao recorte espaço-temporal no qual estiveram e estão inseridas. Entretanto, ao longo da história do Brasil, predominou a lógica da concentração fundiária, extremamente perigosa para os grupos sociais que vivem na dependência da terra para seu sustento e/ou sobrevivência de aspectos culturais de seu grupo étnico, uma vez que ela acarreta

[...] sérias conseqüências para o País, como a expulsão dos trabalhadores do campo, constantes violações de direitos trabalhistas e destruição ambiental. O modelo agrícola baseado na monocultura para exportação se contrapõe as propostas de políticas que garantam a soberania alimentar e a reforma agrária. A atual expansão desse cultivo em áreas de fronteira agrícola causa conflitos com povos indígenas e com pequenos agricultores (MENDONÇA, 2006, p. 5).

Não são, porém, apenas indígenas e pequenos agricultores os únicos sequencialmente vitimados por conflitos fundiários, as comunidades quilombolas também foram fortemente impactadas, pois “o traçado da fronteira étnico-cultural no interior do Brasil/nação esteve, (...) sempre marcado pela preservação do território invadido e ocupado no processo colonial e por muitos conflitos de terra que remontam aos dias atuais” (LEITE, 2008, p. 333-334). Logo não seria exagero afirmar que “o sistema latifundiário mantém até nossos dias, com muita firmeza,

o controle de nossa economia agrária. (GUIMARÃES, 1989, p. 202), provando contínuos processos de exclusão das comunidades tradicionais.

Desse modo, podemos compreender a luta histórica das comunidades tradicionais negras do Brasil para que obtivessem legalmente reconhecidos o direito fundamental a sua permanência nas terras em que se constituíram enquanto grupo. Esta luta se justifica pela própria história fundiária do nosso país constituída, em grande medida, pelo apoio ao latifúndio sobrepondo o valor econômico da terra aos interesses pautados na sua função social.

### **1.3 Na República de homens “livres e iguais”: Terra, para quem?**

Em meados do século XIX, o Império brasileiro instituiu a Lei de Terras que dispunha sobre as terras devolutas do Império e, na prática, garantia aos grandes possuidores de terra a certeza de que a ocupação territorial do país seria marcada pela salvaguarda de seu poderio, ainda que em detrimento de numerosos grupos populacionais, a destacar os afro-descendentes.

A Lei de Terras, Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, dispunha sobre as terras devolutas do Império. Conforme o Art. 3º e seus parágrafos, o conceito de terras devolutas, abrangem as que aplicadas não pertenciam ao poder público nem a particulares e que não estivessem "ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei". Em seu Artigo 1, ficou estabelecido:

Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. [...] Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado (Brasil, 1850)

A partir dessas deliberações legais, compreende-se que a terra tida como bem material de finalidade basicamente econômica, só poderia ser comprada ou herdada, de outro modo não haveria respaldo legal para ser proprietário desse bem. Essa circunstância define com clareza a proteção do Império aos grandes proprietários de terra, haja vista que ela destinava a estes a oferta de mercado de grandes extensões territoriais do país, visto que aos possuidores de poucos recursos, a grande massa populacional, tornava-se inviável a compra e posse da terra.

A proclamação da República, precedida pela abolição da escravatura, no Brasil ocorre poucas décadas após entrar em vigor a Lei de Terras, formando um contexto que impossibilitava a quase totalidade dos ex-escravizados e seus descendentes de serem possuidores de terras, sendo significativo que a referida lei além de fortalecer profundos problemas agrários vivenciados pelos afro-descendentes, legitimou ainda um contundente quadro de exclusão nos espaços urbanos, pois com a abolição

[...] quase dois milhões de ex-escravos adultos saem das fazendas, das senzalas, abandonando o trabalho agrícola, e se dirigem para as cidades em busca de alguma alternativa de sobrevivência, agora vendendo “livremente” sua força de trabalho. [...] E pela mesma lei de terras eles foram impedidos de se apossarem de terrenos e, assim, de construir suas moradias: os melhores terrenos nas cidades já eram propriedade privada dos capitalistas, dos comerciantes, etc. Esses trabalhadores negros foram então a busca do resto, dos piores terrenos nas regiões íngremes, nos morros ou nos maguezais [...]. Assim teve início as favelas. A lei de terras é também a “mãe” das favelas brasileiras (STEDILI, 2005, p. 24).

É possível então, perceber o forte impacto negativo que a Lei de Terras teve sobre os afro-descendentes decidindo o traçado agrário do país, contrariando as possibilidades deles serem beneficiados enquanto cidadãos mesmo no regime republicano, seja no espaço urbano ou rural. Nesse sentido, as comunidades quilombolas que continuavam a resistência, viviam sob o aspecto legal em terras que não podiam ser consideradas suas por direito.

Nas primeiras décadas republicanas a lógica econômica baseada na agricultura extensiva, que foi a base da economia nacional por séculos, passou por mudanças significativas, haja vista que

Aprofunda-se, então, a crise do modelo agroexportador. O modelo plantation chega ao fim com a abolição do trabalho escravo, a última pá de cal sobre o modelo agroexportador foi à eclosão da I Guerra Mundial, de 1914 – 1918, que interrompeu o comércio entre as Américas e a Europa (STEDILI, 2005, p. 24).

Todavia a crise enfrentada pelo modelo econômico agroexportador seria superada, uma vez que

As elites políticas- a burguesia industrial, agora no poder - fazem uma aliança com a oligarquia rural, tomam seu poder, mas a matam como classe social por duas razões fundamentais, primeiro porque a burguesia industrial brasileira tem origem na oligarquia rural, da acumulação da exportação do café e do açúcar [...]. A segunda razão: o modelo industrial como era

dependente, precisava importar máquinas e até operários [...] e a importação dessas máquinas só será possível pela continuidade das exportações agrícolas [...] surge então um setor da indústria vinculado à agricultura (STEDILI, 2005, p. 28 -29).

Dessa forma, a “crise do *plantation*”, no Brasil, não significou a crise do latifúndio, mas antes a modernização deste, o que propiciou uma longa permanência da lógica que marginaliza e, por vezes, criminaliza os camponeses, fazendo com que as Políticas Públicas para o homem/a do/a campo no Brasil, fossem legisladas tardiamente, pois se é na década de 1930 que tais Políticas se generalizam no país para o mundo urbano, alcançando os trabalhadores desse espaço, o campo esperaria até a década de 1960 pelas primeiras formulações de políticas de estado que ao beneficiasse.

Vê-se que o sistema político-econômico Republicano, que oficialmente postulava a isonomia jurídica e civil, favoreceu um quadro de forte concentração, no que tange a propriedade fundiária, reforçando o lugar de ilegalidade para todo grupo que se opusesse a tal lógica, ainda que por questão de sobrevivência, o que colocava a comunidade rural negra sob o imperativo da exclusão social, concebida como lócus de inferioridade e economicamente pensada como uma barreira a ser superada em nome do desenvolvimento.

O olhar do Estado Republicano volta-se para o homem/a do campo pela primeira vez, de acordo com Liberato (2008), com a Constituição de 1934 quando reafirma a possibilidade de desapropriação da terra como direito social<sup>3</sup>, ao determinar que

É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização (BRASIL, CF artigo 113, §§ 17).

A Constituição de 1934 rompe com a histórica e irrestrita defesa à concentração fundiária, porém tal pressuposto não geraria políticas que direcionassem ações efetivas, fato que também ocorreria com a Carta Magna posterior, em 1946, que “invocou o texto da Constituição de 1934, tendo aumentado às hipóteses cabíveis à desapropriação, relativizando ainda mais os limites à propriedade” (LIBERATO, 2008, p. 51).

As mudanças legais não trouxeram modificações que possibilitassem uma divisão de terras no Brasil mais equânime. Morissawa (2001) aponta que a primeira Lei de Reforma Agrária do país foi formulada apenas em 1964, denominada de Estatuto da Terra, todavia nem

---

<sup>3</sup> A Constituição de 1889 já havia disposto em seu artigo 72 que por necessidade ou utilidade pública e mediante indenização poderia haver desapropriações de terra.

com legislação específica o quadro de concentração fundiária do país iria ser modificado, pois este Estatuto

[...] jamais foi implantado. Era um faz de conta para resolver, pelo menos, momentaneamente os problemas do campo. Para viabilizar a sua política econômica, o Estado manteve a questão agrária sob o controle do poder central. Por essa política, o acesso a terra ficou fechado aos camponeses e totalmente aberta à empresa capitalista. (MORISSAWA, 2001, p. 99-100).

É apenas com a Constituição Federal de 1988 que as comunidades quilombolas foram legalmente pensadas como locus de ação governamental uma vez que, é apenas com a referida Constituição que “a categoria legal, por meio da qual se classificava quilombo como crime, passou a ser considerada como categoria de autodefinição, voltada a reparar danos e a acessar direitos” (ALMEIDA, 2002, Apud Presidência da República do Brasil, 2007, p. 13).

No tocante a terra, a Carta Magna de 1988, “inseriu o direito de propriedade no rol dos direitos fundamentais, ressaltando [...] a importância do direito social insito na propriedade” (LIBETARO, 2008, p, 53), segundo a mesma autora, chamando para o Estado a responsabilidade com o desenvolvimento sustentável das comunidades tradicionais, perspectiva aberta com o Artigo 68º que assegurou a legitimidade de propriedade dos territórios quilombolas.

Nesse quadro é possível afirmar que durante o primeiro século de República, no Brasil não foram efetivadas ações em favor do uso e manejo da terra enquanto bem social, havendo, em relação às das comunidades rurais negras, um longo período de silêncio frente a uma lógica que privilegiou a concentração fundiária nas mãos de uma elite agrária.

#### **1.4 Políticas Públicas voltadas para a regularização fundiária das Comunidades Quilombolas em foco**

O Brasil até meados da década de 1980, cujo contexto político ainda era fortemente marcado pela Ditadura Militar, em relação à formulação de políticas públicas teve como característica serias restrições ao atendimento de demandas historicamente postas pelos segmentos sociais historicamente colocados a margem dos direitos, pois até este período

[...] as políticas públicas no Brasil se caracterizavam pela centralização financeira e decisória na esfera federal, pela fragmentação setorial e institucional e pela exclusão da sociedade civil do processo de formulação,

da implementação dos programas e do controle da ação governamental. Havia mecanismos de articulação entre o Estado e a sociedade, mas a incorporação dos atores ao processo decisório era excludente e seletiva (RUAS, 2009, p. 48).

Todavia a década de 1980 marcou também um período de transição, no momento de redemocratização do país algumas conquistas de segmentos sociais começam a ser alcançadas e a participação da sociedade civil foi incorporada como eixo central para o ciclo das políticas públicas,

Com a democratização do país, a agenda de reforma que então se definiu teve como eixos a democratização dos processos decisórios – com a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas – e a equidade dos resultados das políticas públicas. Participaram da definição dessa agenda os movimentos sociais e diversas categorias profissionais envolvidas na prestação de serviços públicos, cuja atuação os colocava em contato direto tanto com a população atendida como com os excluídos do atendimento estatal (RUAS, 2009, p. 48).

A década de 1980 foi assim, um divisor de águas, a promulgação da Carta Magna do país em 1988 foi uma grande conquista da década referida, pois, no que se refere às comunidades quilombolas, abriu espaço para o direito à propriedade definitiva das *Terras Tradicionalmente Ocupadas*, para tanto foi necessário regulamentar o texto constitucional para que o mesmo pudesse ser posto em prática. Todavia, nesse processo, o primeiro entrave já se deu na delimitação de responsabilidades sobre o reconhecimento das comunidades quilombolas, delimitação e demarcação das terras que lhes são de direito.

No Brasil, alguns decretos visaram à regulamentação dos procedimentos necessários à emissão do documento definitivo de posse de terra para as comunidades quilombolas, todavia os embates para tal instaurou uma situação que desembocou mais no aprofundamento das dúvidas sobre as responsabilidades sobre o processo de titulação das terras, do que na superação dos questionamentos existentes, haja vista que

Tem-se, de um lado, o mandamento da Lei 9.649/98, dispondo que ao Ministério da Cultura cabe “... aprovar a delimitação das terras (...), bem como determinar as suas demarcações, que serão homologadas mediante decreto”. De outro lado, tem-se o comando da Lei 7.668/88, dispondo que compete à FCP “... realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação”. Diante deste quadro, seria plausível a dúvida quanto ao órgão

competente para a delimitação e a demarcação das terras quilombolas (SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO, 2012, p. 30)

Apesar do desencontro de informações entre a lei e o decreto supracitados, na prática, a Fundação Cultural Palmares (FCP) teve sua atuação reduzida ao reconhecimento das comunidades, as demais atribuições foram, posteriormente, delegadas ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), uma vez que

Realmente, a FCP não dispõe de técnicos e condições materiais suficientes para executar as ações necessárias à identificação das comunidades quilombolas ou para efetuar o reconhecimento e delimitação de suas terras. Esta execução, ao que tudo indica, só seria possível por intermédio de parcerias com outros órgãos e entidades (SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO, 2012, p. 33).

Essa discrepância entre as possibilidades de atuação da Fundação Cultural Palmares e a necessidade das comunidades quilombolas é sintomática, haja vista que desde a sua criação em 1988, conforme a Sociedade Brasileira de Direito Público (2012), a FCP sempre teve por missão institucional operar nas ações necessárias ao cumprimento do artigo 68 da Constituição Federal de 1998. Nesse contexto, percebe-se a morosidade do Estado em atuar eficazmente para efetivar o direito as Terras Tradicionalmente ocupadas pelas comunidades quilombolas, ao não equipar de recursos técnicos e humanos a instituição indicada para promover a acessibilidade ao direito referido.

A indicação da saída para este impasse foi apresentada por meio do decreto 3.912 de 2001, que ao regulamentar as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e a titulação de suas terras, deliberou que as ações poderiam ser executadas pela FCP através de convênios a ser consolidados com o Ministério da Defesa, a Secretaria de Patrimônio da União, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), dentre outros órgãos conforme necessidade. A atuação em convênio já estava previsto na lei de criação da FCP, todavia tal medida não sana o fato da fundação referida não ter sido estruturada para atuar dentro das responsabilidades que legalmente lhes foram imputadas.

O decreto 3.912/2001, ao passo que indica uma “saída” para a inoperância do Estado nos processos de regularização fundiária do país, contraditoriamente retoma um parecer da subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, que apontava que tanto o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA não possuíam competência

nem legitimidade para atuarem realizando as desapropriações necessárias à titulação das terras quilombolas.

Nesse sentido, verifica-se um retrocesso nas conquistas das comunidades quilombolas acerca do direito sobre as terras na qual se formaram culturalmente e, da qual, dependem para seu sustento e permanência enquanto grupo, pois ao se considerar que ao Estado

[...] não cabe ação de desapropriação para garantir os direitos dos remanescentes das comunidades dos quilombos. O resultado é que as áreas demarcadas para as comunidades nas quais incidem títulos de terceiros acabam não sendo tituladas (SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO, 2012, p. 81).

Isso significa que a desapropriação continuou sendo o grande obstáculo para as comunidades tradicionais negras obterem seus títulos sobre a terra, haja vista que ela se choca diretamente com os interesses de grandes propriedades de terra. Frente a este dilema o estado brasileiro preferiu, mais uma vez, não se posicionar veementemente contra a desigual estrutura fundiária nacional, pois se estabeleceu uma realidade na qual o Estado “só conseguia regularizar efetivamente as comunidades de quilombos que estivesse sobre as terras devolutas ou do patrimônio da União totalmente desobstruídas para titulação” (CLADAS e GARCIA, 2013, p 03).

Nesse contexto, esvaziou o texto constitucional que reconhecia titularidade das terras habitadas a todas as comunidades quilombolas. Frente situações como esta, de negação de direitos, os movimentos sociais negros sentiram a necessidade de continuarem atuantes. De acordo com Rocha (2006), em 1995, o movimento social negro concretizou um dos mais fortes atos de sua história, a “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida”, que contou com a participação de dezenas de milhares de pessoas, em 20 de novembro.

A Marcha Zumbi dos Palmares teve uma atuação que nos revela como na década de 1990, os direitos dos povos negros continuavam a ser negados e, por isso, se fazia necessário questionar e continuar a luta em favor de relações étnicas mais iguais,

Representantes da Marcha entregaram ao então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, um documento com um programa para a superação do racismo e das desigualdades raciais no Brasil [...]. Como resultado da Marcha, é instituído o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI População Negra), ligado ao Ministério da Justiça, que debateu e apresentou uma série de propostas para

o governo brasileiro. Há um registro importante a ser feito (ROCHA, 2006, p. 56).

O senado brasileiro foi, na década de 1990, outro campo de ação do Movimento Negro, a atuação parlamentar do Senador Abdias de Nascimento e da Senadora Benedita da Silva, lideranças nacionais do Movimento citado trabalharam de modo a colocar como proposições de legislação demandas apresentadas pelo povo negro organizado, conforme afirma Rocha (2006). Foi a partir dessa incessante luta, numa década em que não se verifica avanços para os problemas sociais vivenciados pelas comunidades quilombolas no Brasil, que

Em 2003, com a eleição de Luis Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, e após forte processo de reivindicação das comunidades remanescentes de quilombos sobre a necessidade de imediata titulação de suas terras; o Poder Executivo editou o decreto de 13 de maio de 2003, que instituiu Grupo de Trabalho com a finalidade de [...] propor nova regulamentação ao reconhecimento, delimitação e titulação das terras de remanescentes de quilombos (CLADAS e GARCIA, 2013, p 04).

Este grupo de trabalho era composto por representações da Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR) e de vários ministérios, contando ainda com a Advocacia Geral da União (AGU) e lideranças de comunidades quilombolas. A principal modificação operada pelo mesmo deu-se em 20 de novembro de 2003, quando se promulgou

O Decreto n.º 4887 que repassou a competência de realização do procedimento administrativo ao INCRA. Este decreto representou certo avanço no processo de titulação dos territórios quilombolas, ao adotar dispositivos previstos nas normas internacionais de proteção aos direitos humanos relativos ao direito à terra e à moradia, e ao delimitar novas competências para realização do procedimento administrativo (CLADAS e GARCIA, 2013, p 05).

Todavia “os poucos avanços esbarraram nos interesses econômicos de projetos agropecuários, projetos de plantio de florestas homogêneas (pinus, eucalipto), projetos de mineração, construção de hidrelétricas e bases militares (CLADAS e GARCIA, 2013, p 05), frente a estes interesses econômicos o direito das comunidades quilombola sobre suas terras continuou a não ser cumprido com eficácia. Fica claro que, as concepções de comunidades quilombolas vinculadas ao atraso da economia nacional permaneciam atuantes no século XXI, de modo que ao mínimo sinal de conquistas as forças contrárias se organizavam.

A reação contrária à titulação das terras dos remanescentes das comunidades de quilombos consumou-se com o ajuizamento de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADIN) do Decreto 4887/2003 pelo Partido da Frente Liberal (PFL) junto ao Supremo Tribunal Federal. [...] Diante da iminência de declaração de inconstitucionalidade do Decreto 4887/2003 e a possibilidade de retrocesso nos pequenos avanços obtidos na luta pela titulação das terras dos remanescentes de quilombos, organizações não-governamentais que promovem a proteção de direitos humanos, apresentaram ao STF *amicus curiae*<sup>4</sup> em defesa da constitucionalidade do decreto (CLADAS e GARCIA, 2013, p 06).

Para Caldas e Garcia (2013), o Decreto 4887/2006 apresentou poucos avanços, pois instaurou um processo para titulação das terras baseado em fases complexas e demoradas, burocratizando em demasia todo o processo necessário para que as comunidades quilombolas obtenham o título das terras. O novo decreto continuou a ser uma barreira para a realização do direito ao qual deveria assegurar. Todavia, apenas o fato de ter apontado alguns avanços em relação à legislação que o precedeu, foi suficiente para fazer levantar forças que lhes foram contrárias, a ponto de se requerer sua inconstitucionalidade.

Nesse sentido, buscando perceber em que medida esse distanciamento entre legislação e ações efetivas, rebate na formulação das políticas públicas voltadas a regularização da posse da terra, nos voltaremos para o Programa Brasil quilombola (PBQ), que de acordo com Rodrigues (2010), é um conjunto de medidas descentralizadas entre instituições governamentais nas esferas federal, estadual, municipal, que tem suas diretrizes coordenadas pela Secretaria Especial de Promoção Para a Promoção de Igualdade Racial (Seppir), através da Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais.

O Programa, que articula as políticas públicas de 23 Ministérios, teve início no ano de 2004 e tem como objetivo central tornar acessível políticas e bens públicos à comunidades quilombolas, foi formulado frente às dificuldades sentidas pelo Estado brasileiro para efetivar o disposto no Art. 68 da Constituição Federal. Em face da centralidade que o PBQ adquiriu enquanto proposta de estratégia para tornar mais eficaz os direitos conquistados pelas comunidades quilombolas, nos voltaremos para o mesmo, para pensarmos em que medida ele direciona propostas de enfrentamento às dificuldades para tornar realidade políticas públicas voltadas às comunidades rurais negras no que se refere ao acesso a terra.

---

<sup>4</sup> Tendo por tradução literal “Amigo da Corte”, faz referência a um processo de intervenção voltada ao controle de constitucionalidade, apresentado por parte de entidades representativas sobre questões de direito relativas à controvérsias constitucionais.

## 1.5 Políticas Públicas unificadas: Programa Brasil Quilombola

O Programa Brasil Quilombola foi instituído em 12 de março de 2004, tendo por objetivo promover e efetivar políticas para as comunidades quilombolas. A partir do referido programa instituiu-se a Agenda Social Quilombola através do Decreto 6261 de 2007, que depõe sobre a gestão integrada para desenvolvimento das ações proposta pelo referido programa.

O BPQ foi estruturado a partir de quatro eixos, sendo o primeiro diretamente relacionado ao direito a terra:

Eixo 1: ACESSO A TERRA – execução e acompanhamento dos trâmites necessários para a regularização fundiária das áreas de quilombo, que constituem título coletivo de posse das terras tradicionalmente ocupadas. O processo se inicia com a certificação das comunidades e se encerra na titulação, que é a base para a implementação de alternativas de desenvolvimento para as comunidades, além de garantir a sua reprodução física, social e cultural (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012, p. 10).

Em face dos nossos objetivos centraremos análise no primeiro eixo, acesso a terra, haja vista que sem a concretização deste, as demais ações implantadas, apesar de importantes para a melhoria da qualidade de vida da população quilombola, tornam-se frágeis frente a insegurança de permanecerem em seus territórios, frequentemente contestados por poderosos segmentos da sociedade que vêm nas referidas terras oportunidades para multiplicação de suas riquezas.

O eixo 1 do PBQ põe como imperativo o devido acompanhamento para que as comunidades quilombolas tenha acesso ao direito de possuírem a titulação das terras que tradicionalmente ocupam. Através de ações integradas se tornou missão, que deve ser realizada conjuntamente pelos ministérios, garantir a regularização fundiária das áreas de comunidades tradicionais negras, para tal o programa visa o enfrentamento às dificuldades para a realização de ações que façam cumprir o direito às terras estabelecido na Constituição Federal de 1988.

Para percebemos em que medida esta ação de enfrentamento assimila as demandas apresentadas pelas comunidades quilombolas, ou às esvazia, cabe inicialmente perceber em que medida o contexto de exclusão historicamente vivido pelas comunidades referida são considerados como base para a formulação do referido PBQ.

O texto do PBQ, porém, atenua o processo de escravização ao utilizar o termo “importação de escravizados”, ao tratar sobre o tráfico negro, sugerindo uma “coisificação”

das pessoas traficadas para o Brasil. De igual modo, o termo direciona para entendimento de que todas/os já estavam em condição de escravizados antes de serem sequestrados para o Brasil. Tal concepção é perigosa, pois relativiza os violentos processos de desumanização da escravização ocorrida em nosso país.

Todavia o reconhecimento de que com o fim da escravização as exclusões sofridas pelo povo negro não cessaram, apontando a Lei de Terras como lugar de produção de marginalização para o campesinato negro, é uma perspectiva importante para que se legitime a formulação, fortalecimento e execução das políticas públicas, pois se reconhece que no estado republicano, após a abolição, mecanismos de exclusão continuaram a operar contra os afro-descendentes, que ficaram “abandonados a própria sorte”. De fato, conforme vimos anteriormente, não apenas eles ficaram “abandonados” pelo estado, antes foram alvo de novas políticas de estado que objetivavam relegar aos mesmos a exclusão social.

Nesse sentido, fica latente que a construção social excludente erigida contra os povos quilombolas é parcialmente reconhecida pelo PBQ e, com base nesse reconhecimento é que o Programa Brasil Quilombola, apresenta a importância da posse das terras para que se garanta a salvaguarda das comunidades quilombolas, afirmando que:

Nesse contexto, o PBQ apresenta a necessidade de efetivar a posse da terra para as comunidades quilombolas, haja vista que para as mesmas o território no qual vivem constitui um elemento central para a própria sobrevivência material e imaterial das mesmas, transcendendo o mero valor de mercado ou produtivo.

Nesse sentido, percebemos que o Programa Brasil Quilombola, reafirma a centralidade da titulação das terras na promoção de melhoria da qualidade de vida das comunidades rurais negras. Todavia essa perspectiva não se traduz a contento em termos práticos, conforme dados apresentados no quadro abaixo:

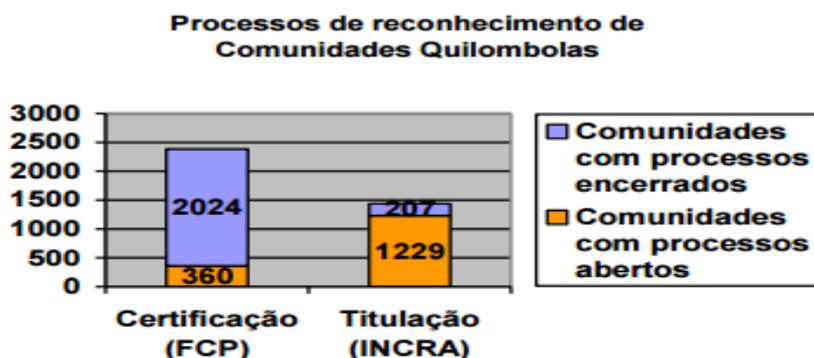


Gráfico 1: Extraído do relatório de gestão do programa Brasil Quilombola (2012)

De acordo com o gráfico, construído pelo governo federal a partir de suas próprias fontes de dados, os oitos primeiros anos de atuação do Programa Brasil Quilombola, de 2004 a 2012, a quase totalidade das comunidades quilombolas reconhecidas e certificadas pela Fundação Cultural Palmares, não conseguiram a titulação das suas terras, de 2024 processos abertos apenas 207 foram concluídos. Esses dados corroboram com o levantamento realizado pela Comissão pró-índio de São Paulo, anteriormente apresentado, que verificou a inoperância do Estado para legitimar a posse da terra das comunidades rurais negras.

Essa realidade se torna contraditória em face do texto do BPQ ao incorporar a centralidade da terra para as comunidades em questão, ao afirmar que

As comunidades quilombolas se caracterizam pela prática do sistema de uso comum de suas terras, concebidos por elas como um espaço coletivo e indivisível que é ocupado e explorado por meio de regras consensuais aos diversos grupos familiares que compõem as comunidades, cujas relações são orientadas pela solidariedade e ajuda mútua (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 2012, p. 05).

É fundamental destacar que o Programa Brasil quilombola, está em consonância com o processo de ressemantização do conceito de comunidade quilombola, percebendo-a para além do período histórico da escravização e inserindo-a também como fruto dos processos de exclusões posteriores a abolição da escravatura, há nesse sentido, um grande avanço conceitual na formulação do PBQ, pois este aponta que

Além dos quilombos constituídos no período da escravidão, muitos foram formados após a abolição formal da escravatura, pois continuaram a ser, para muitos, a única possibilidade de viver em liberdade. Constituir um quilombo tornou-se um imperativo de sobrevivência, posto que a Lei Áurea deixou os negros e negras abandonados à própria sorte (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 2012, p. 05).

Todavia, para além das concepções conceituais que norteiam o Programa Brasil Quilombola, outro ponto significativo para compreendermos o alcance do PBQ são os impactos orçamentários das políticas que o compõe, haja vista que sem recursos as mesmas se tornariam absolutamente inviáveis.

Ao voltar-se para a importância do orçamento para realização das ações do Programa, a redação do mesmo destaca que:

De acordo com a Lei de Orçamento Anual do Programa Brasil Quilombola, é possível verificar um crescimento progressivo no orçamento: em 2004 quando o programa foi criado, não houve dotação orçamentária, em 2005, os

(83) 3322.3222

[contato@conidih.com.br](mailto:contato@conidih.com.br)

[www.conidih.com.br](http://www.conidih.com.br)

recursos disponíveis somaram R\$ 7.029.000,00; em 2006, o valor foi ampliado para R\$ 13.397.968,00; para 2007, o orçamento previsto foi de R\$ 13.999.000,00; em 2008, o orçamento foi de R\$ 53.403.042,00. Os valores, ao longo dos anos, denotam crescimento orçamentário do Programa, em resposta às demandas e necessidades das comunidades, também crescentes (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 2012, p. 27).

É salutar destacar que o Eixo Acesso a Terra também foi positivamente impactado, no tocante ao orçamento, a partir da formulação do PBQ. Segundo a Presidência da República (2012), no período de 2008-2011 o supracitado Eixo, somou um montante de R\$ 300.282.234,00, destinados a ações voltadas à regularização fundiária. Esse valor foi utilizado nas seguintes ações:

### Orçamento para regularização fundiária

INCRAM/DA	
2008 - 2011	
Ação: Reconhecimento, demarcação e titulação da terra	
Metas	713 relatórios
Orçamento	35.600.000,00
Ação: Pagamento de indenização aos ocupantes das terras demarcadas e tituladas	
Metas	2.580.000 há
Orçamento (R\$)	264.682.234,00

Quadro 1: Extraído do programa Brasil Quilombola (2012)

Nesse contexto, cabe enfatizar que o crescimento orçamentário não foi acompanhado de uma eficaz política de regularização fundiária, embora a demanda estivesse claramente posta, conforme gráfico a seguir:



Gráfico 2: Extraído do programa Brasil Quilombola (2012)

A certificação, emitida pela Fundação Cultural Palmares, apenas permite a abertura do processo de regularização fundiária no INCRA. Até o ano de 2009, de acordo com o gráfico acima, 1342 comunidades estavam certificadas em todo o país, destas, em 831 casos a certificação gerou aberturas de processos para a regulação fundiária, ou seja, mais de 500 comunidades certificadas sequer tiveram abertos os processos para requerer a titulação de suas terras.

Essa realidade faz perceber que na década de 1990 e os anos 2000 os avanços das políticas públicas voltadas aos procedimentos de regularização fundiária das comunidades quilombolas se deram majoritariamente no campo conceitual, pois mesmo após a elaboração do Programa Brasil Quilombola, as ações práticas ainda são muito incipientes frente às necessidades das comunidades referidas, as barreiras de natureza jurídicas, econômicas e políticas contrárias às referidas comunidades ainda não foram contundentemente combatidas, continuam a ditar as regras de poder que definem a repartição fundiária nacional que prossegue negando direitos constitucionalmente assegurados ao campesinato negro.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Apesar da centralidade que a terra tem para as comunidades rurais negras, historicamente, estas enfrentam grandes embates para a permanência em seus territórios, haja vista que a história republicana brasileira no percorrer do século XX, foi profundamente marcada por sucessivos processos de exclusão contra os afro-descendentes e os camponeses.

Em fins da década de 1980, com a Constituição Federal, tem-se a primeira grande conquista das comunidades rurais negras, no tocante ao seu direito sobre as terras que tradicionalmente ocuparam, haja vista que o Art. 68 da mesma obriga o Estado a reconhecer e titular as terras quilombolas.

A fim de fazer cumprir o Artigo 68 da Constituição, no decorrer da década de 1990 e dos anos 2000, o Estado regulamentou-o através de leis e, criou políticas públicas, congregadas pelo Programa Brasil Quilombola em 2004, para que a efetivação deste dispositivo legal ocorresse com celeridade.

Todavia, ao analisar a legislação que normatiza a titulação das terras quilombolas e as políticas públicas voltadas ao auxílio deste processo, verificamos que a regularização fundiária, legalmente constituída com a Constituição de 1988, por mais de duas décadas conseguiu contemplar um número ínfimo de comunidades rurais negras, não havendo eficácia

para enfrentamento dos interesses econômicas e políticos que secularmente puseram na marginalidade os grupos referidos em relação ao acesso a terra.

Há, nesse contexto, uma forte discrepância entre o que é assegurado legalmente e o que fato é efetivado, revelando que embora a exclusão das comunidades quilombolas não seja mais política de estado, como ocorreu no século XX, há na transição deste para o século XXI, um Estado que na prática tem se revelado ineficiente nas ações que objetivam reconhecer e atender a cidadania da comunidades referidas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado; 1934.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acessado em 06 de agosto de 2019.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado; 1946.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acessado em 06 de agosto de 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado; 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acessado em 15 de agosto de 2019.

BRASIL. Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm). Acessado em 10 de agosto de 2019.

CALDAS, Andressa e GARCIA, Luciana. **DIREITO À TERRA DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS: o longo e tortuoso caminho da titulação**, 2007. Disponível em: <http://global.org.br/programas/direito-a-terra-das-comunidades-remanescentes-de-quilombos-o-longo-e-tortuoso-caminho-da-titulacao/>. Acesso em 09.03.2014.

FERREIRA, Simone Raquel Batista. **“Donos do lugar”**: a territorialidade quilombola do Sapê do Norte – ES. 2009. 513 pp. (Tese). Universidade Federal Fluminense. Niterói.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GILBERT, Jérémie **DIREITO À TERRA COMO DIREITO HUMANO: ARGUMENTOS EM PROL DE UM DIREITO ESPECÍFICO À TERRA**. IN: Revista Internacional de Direitos Humanos. SUR, vol. 121-143. 2013.

GILBERT, Jérémie. Direito a terra como direito humano: argumentos em prol de um direito específico à terra. SUR: **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 10, n. 18, p. 120-143, jun. 2013.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1989.

HELD. Thaisa Maira Rodrigues. O direito humano ao território e identidade quilombola no sistema interamericano de Direitos Humanos. IN: Revista Libertas. Direito UFOP, Ouro Preto, v. 3, n. 2, pp. 122-147, fev./mar. 2018.

LEITE, Ilka Boaventura. **Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas**. Revista Etnográfica. Vol. IV (2). 2000. p. 333-345.

LEITE, Ilka Boaventura. **O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais**. IN: Revista Estudos Feministas, Florianópolis, 16(3): 965-977, setembro-dezembro/2008.

LIBERATO, Ana Paula Gularte. **Reforma agrária: direito humano fundamental.** Curitiba: Juruá, 2008.

LIBERATO, Ana Paula Gularte. **Reforma agrária: direito humano fundamental.** Curitiba: Juruá, 2008.

MARTINS, G. A; PINTO, R. L. **Manual para elaboração de trabalhos acadêmicos.** São Paulo: Atlas, 2001.

MENDONÇA, Maria Luisa. **A OMC e os efeitos destrutivos da indústria da cana no Brasil.** 2006. Disponível em: [www.cpt.org.br](http://www.cpt.org.br). Acessado em 15 de agosto de 2019.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento.** 10. ed. São Paulo: HUCITEC, 2007.

MORISSAWA, Mitsue. **A História da Luta pela Terra e o MST.** São Paulo: Expressão Popular, 2001. p. 99-100.

PRESIDENCIA DA REPUBLICA. **Programa Brasil Quilombola, comunidades Quilombolas Brasileiras Regularização Fundiária e Políticas Públicas.** Brasília. 2013.

PRESIDENCIA DA REPUBLICA. **Programa Brasil Quilombola, Relatório de Gestão 2012.** Brasília. 2013.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Programa Brasil Quilombola: Comunidades Quilombolas Brasileiras Regularização Fundiária e Políticas Públicas,** 2012.

RODRIGUES, Vera. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania.** São Paulo, 2010. v. 15, n. 57.  
RUAS, Maria das Graças. **Políticas públicas.** Florianópolis: CAPES, 2009.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO, **O DIREITO À TERRA DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS (Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).** Disponível em: [http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/432\\_Comunidades\\_quilombolas\\_direito\\_a\\_terra.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/432_Comunidades_quilombolas_direito_a_terra.pdf). Acessado em 02.04.2014.

STEDILI, Pedro. (Org.). **A questão agrária no Brasil: O debate na esquerda 1960-1980.** 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

STEDILI, Pedro. (Org.). **A questão agrária no Brasil: O debate tradicional 1500-1960.** 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

THEODORO, Mário. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição.** Brasília: Ipea, 2008.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

WELCH, Clifford Andrew. **Movimentos sociais no campo até o golpe militar de 1964: a literatura sobre as lutas e resistências dos trabalhadores rurais do século XX.** IN: Revista Lutas & Resistências, Londrina, v.1, p. 60-75, set. 2006.